جامعة آل البيت

قسم القانون العام

" العقوبة التأديبية وضمانات إيقاعها دراسة مقارنة"

Disciplinary sanctions and guarantees a comparative study

إعـــداد
الباحث / عبـد الله مــزيد سعــد العازمــي

الرقم الجامعي: 1270200005

باشراف
الأستاذ الدكتور/ محمد وليد العبادي

قدمت هذه الرسالة
استكمالا لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام
عمادة الدراسات العليا

عمادة الدراسات العليا
جامعة آل البيت

2015 / 2014

الفصل الثاني

نموذج التفويض

أنا عبدالله العازمي أفوض جامعة آل البيت بتزويد نسخ من رسالتي للمكتبات أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص عند طلبهم حسب التعليمات النافذة في الجامعة.

التوقيع: ....

التاريخ: ....2015 / 5 / 3........

نـوقـشت هـذه الـرسـالـة

(" العقوبة التأديبية وضمانات إيقاعها دراسة مقارنة")

Disciplinary sanctions and guarantees a comparative study

إعـــداد

الباحث / عبـد الله مــزيد سعـد العازمــي

بإشراف

الأستاذ الدكتور/ محمد وليد العبادي

وأجيزت بتاريخ 2015/5/3

أعضاء اللجنة

		التوقيع
أ.د محمد وليدالعبادي	مشرفاً ورئيساً	....
د. فرحان نزال المساعيد	عضواً.	....
د. نصر محمد بوعليم	عضواً.	....
د . سليم سلامة حتاملة	عضواًخارجياً	....

نموذج إقرار والتزام بقوانين جامعة آل البيت وأنظمتها وتعليماتها

انا الطالب: عبدالله العازمي   الرقم الجامعي: ....

التخصص: ...قانون عام...........   الكلية: ...الحقوق.........

أعلن بأنني قد التزمت بقوانين جامعة آل البيت وأنظمتها وقراراتها السارية المفعول المتعلقة بإعداد رسائل الماجستير والدكتوراه عندما قمت شخصياً بإعداد رسالتي بعنوان الرقابة على أعمال السيادة في التشريع الكويتي والتشريع الأردني دراسة مقارنة.

وذلك بما ينسجم مع الأمانة العلمية المتعارف عليها في كتابة الرسائل والأطاريح العلمية، كما أنني اعلن بأن رسالتي هذه غير منقولة أو مستلة من رسائل أو أطاريح أو كتب أو أبحاث أو أي منشورات علمية تم نشرها أو تخزينها في أي وسيلة إعلامية، وتأسيساً على ما أتقدم فإنني أتحمل المسئولية بأنواعها كافة فيما لو تبين غير ذلك حق مجلس العمداء في جامعة آل البيت بإلغاء قرار منحي الدرجة العلمية التي حصلت عليها وسحب شهادة التخرج مني بعد صدورها دون أن يكون لي أي حق في التظلم أو الاعتراض أو الطعن بأي صورة كانت في القرار الصادر عن مجلس العمداء بهذا الصدد.

توقيع الطالب: ....   التاريخ: 2015/5/13

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا ﴾

"النساء: الآية 59"

الإهـــــداء

إلى من اعطى وأجزل بعطائه

وإلى من أعطى من وقته وجهده

ونال ثمار تعبه وجهده المتواصل

إلى الأستاذ الفاضل الدكتور/ محمد وليد العبادي

وهذا قليل بحجم عطاءك اللا محدود.

جزاك اللّه خيراً..

شـكـر وتـقـديـر

أتقدم بخالص شكري وعظيم امتناني إلى أستاذي ومعلمي الدكتور/ محمـد وليـد العبادي على ما قدمه من توجيه ورعاية فائقة من أجل إتمام هذا العمـل بالشـكل الذي أتمنى من الله العلي القدير أن ينال القبول بعد رضاء الله سبحانه وتعالى، كما أتقدم بخالص الشكر والتقدير الى أعضاء لجنة المناقشة الكـرام علـى تفضـلهم بالموافقة على المناقشة .

الباحث/ عبدالله العازمي

الفهرس

الملخص

تناول الباحث في هذه الدراسة موضوعاً هاماً من مواضيع القانون الإداري وهـــو " العقوبة التأديبية وضمانات ايقاعها "

دراسة مقارنة تبين التشريعين الكويتي والأردني حيث هدفت الدراسة إلى الإحاطـــة بمفهوم العقوبة التأديبية وضماناتها من حيث أنواعها والسلطة المختصـــة بتوقيعهـــا ومن ثم أسباب إنقضاءها وآثارها ، وكذلك الضمانات السابقة والمعاصرة واللاحقـــة لتلك العقوبة ، وقد تمحورت مشكلة الدراسة حول مدى تناسب العقوبة التأديبية مـــع المخالفة المرتكبة وردعها للموظف .

كما تناول الباحث قانون الخدمة المدنية الكويتي الصادر بالمرسوم بقانون رقـــم 15 لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية ونظام الخدمة المدنية الكويتي الصادر بالمرسوم المؤرخ 1979/4/4 مقارناً بنظام الخدمة المدنية في المملكة الأردنية الهاشمية رقم 82 لسنة 2013 وقانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 وذلك عـــن طريـــق إتباع المنهج الوصفي التحليلي .

وقد تمت معالجة الدراسة من خلال مقدمة وفصلين تم من خلالها التعـــرف علـــى العقوبة التأديبية وضمانات إيقاعيها .

* وقد خلص الباحث إلى أهم النتائج التالية : -

- لقد تبنى المشرع الكويتي النظام الرئاسي في تنظيمه للسلطة التأديبية بينما تبنى المشرع الأردني النظام شبه القضائي في تنظيمه لتلك السلطة، وسواء كان هذا التأديب رئاسياً أو شبه قضائياً أو قضائياً فإنه يتعين إحاطة كل نظام بمجموعة من الضمانات التأديبية الهامة والرئيسية والتي يجب إحترامها في كافة الأنظمة التأديبية، إلا أن هناك فوارق في بعض الضمانات التأديبية تبعاً للنظام التأديبي المأخوذ به في كل دولة من دولتي الدراسة الكويت والأردن من أبرزها تلك الضمانة المتعلقة بمبدأ الحيدة التي يجد تطبيقه في النظام شبه القضائي بينما يتعذر إعماله في الأنظمة التأديبية الرئاسية لاسيما وأنه لا يوجد فصل بين سلطتي التحقيق وتوقيع العقوبة التأديبية أو وجود أسباب رد أو عدم صلاحية يقررها القانون يمكن الإستناد عليها في تنحية صاحب الإختصاص بتوقيع الجزاء.

يوصي الباحث المشرع الكويتي بإعادة العمل بمجالس التأديب ومنحها صلاحيتها السابقة قبل إلغائها بقانون الخدمة المدنية رقم 15 لسنة 1979 وأن يحذو حذو نظيره الأردني في هذا الشأن لاسيما وأن الأخير قد نص في المادة (140/أ-2) من نظام الخدمة المدنية على التجرد من قبل لجان التحقيق الرئاسية ومجالس التأديب من الإعتبارات الشخصية...، وهذا يحقق ضمانة أفضل للموظف العام.

Abstract

The researcher discussed in this study on important topic of adminstratve laws .

This topic is " Disciphinry punishment and its guarantees. A comparative study shows the Kuwait .and jordaian legislatures which aimed to take the concept of disciplinary punishment and its guarantees, in terms of kinds and competent authority signing and then its expires causes and effects. As well as previous assurances and contemporary and subsequent to such penalties . the problem centered the study on the proportionality of disciplinary punishment with the of offense committed and deter employee. As the researeher dealt with Kuwaiti civil service law promulgated by legislative decree No . 15 of 1979 concerning the civil service and the civil service system of the Kuwaiti Decree of 4/4/1979 comparing with civil service system in the Hashemite kingdom of Jordan No . 82 of 2013 And the law of the adminin strative judiciary No . 27 of 2014 , and that by the following the descriptive analytic method. The study has interests through an introduction and two chapters during which act disciplinary punishment and guarantees .

The researcher concluded that resulted in the following :-

- the result of lack of inventory disciplinary or behavioral crimes , in the states of the study Kuwait and Jordan , gave the disciplinary authority agreat freedom in considering the act or omission by adisciplinary offense the only way to face this freedom is the cial control imposed on the power of administrative in this regard .

The necessity of impartially guarantees and fairness of oliscinary authorities and committes disciplinary boards . And disciplinary decisions showld have reasons which issued by those authorities . observing the . principle of proportionality of punishment with committed disciplinary or behavioral offense . it is also causing the disciplinary decision of the most important contemporary guarantees for disciplinary punishment of the general employee, where guaranteeing the equity of the penalty imposed on theemployee . Becouse the obligation of disciplinary authority to give reasons mens the mentioning of the real reasons which paid to impose this penalty on the committed facts of the employee, which in them selves constitute adisciplinary offense requires punishment . this also give the court control the realistic element in this disciplinary decision and impose the judicial control on it .

المقدمة

ان علاقة الموظف بالإدارة علاقة تبادلية يلتزم من خلالها الموظف بما فرضـــته القوانين واللوائح والقرارات والتعليمات المتعلقة بالخدمة المدنية مـــن واجبـــات والتزامات, وفي المقابل يجب على الموظف احترام هذه القوانين واللوائح وعدم فعل المحظور عليه من واجبات سلبية وإلا فإنه يعرض نفسة للمساءلة التأديبية.

وتعتبر العقوبة التأديبية عقوبة ردع للموظفين الذين يخالفون ما تقـــدم ذكـــره او الوقوع بالمحظور وهي ايضا تكفل بحماية المرافق العامة ضـــد كـــل عبـــث أو إهمال أو تقصير من بعض الموظفين الذين لا يلتزمون بما فرضة عليهم الواجب الوظيفي.

وللموظف الموقع عليه العقاب التأديبي عدة ضمانات لاحقة من أهمها التســـبيب في العقوبة والطعن فيها اداريا ومن ثم قضائيا.

وسوف أتناول في بحثي هذا إلى فصلين الأول ماهية العقوبة التأديبية من حيـــث تعريفها وأنواعها وسلطة توقيعها ومحوها وأثارها والثـــاني ضـــمانات العقوبـــة التأديبية كتسبيب القرار والطعن الاداري والطعن القضائي وذلك وفق دراســـة مقارنة بين التشريعين الكويتي والاردني وقد اتطرق لتشريعات اخرى اذا لزمـــة الحاجة لذلك.

وتهدف هذه الدراسة الى توعية الموظفين العموميين بوجه عام وتعريفهم بمفهوم المخالفة الإدارية أو التأديبية، وأنواعها والمقصود منها، ومدى تحققها وبالمحظورات التي يجب أن يتجنبها، وبالكرامة الوظيفية، وتوعية الموظفين بوجه عام بالعقوبات التأديبية من حيث مفهومها وتحديدها وسلطة التأديب ومحو تلك العقوبة، ومن ثم بيان المبادئ العامة للعقوبات التأديبية والمتمثلة في شرعية العقوبة التأديبية، وشخصية العقوبة التأديبية، وعدم رجعية العقوبة التأديبية، والتناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الوظيفية، وأخيراً مبدأ المساواة في تلك العقوبة التأديبية، وتوعية الموظفين العموميين بوجه عام بمجموعة الضمانات التأديبية المنصوص عليها بقانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي والتي تمليها المبادئ القانونية العامة ويجب تمكين الموظف منها قبل توقيع أي جزاء تأديبي بحقه .

وتكمن مشكلة الدراسة في مدى تناسب العقوبة التأديبية مع الجريمة أو المخالفة الإدارية الذي يواجه المحققين وضمانتها.

وعليه تكون عناصر الإشكاليات هي :

1- هل هناك فرق بين سلطة توقيع العقوبة التأديبية بين مجموعتي الوظائف العامة والقيادية أم انها نفس السلطة؟ و هل هناك فرق بين العقوبة التأديبية الموقعة غيابياً والعقوبة الموقعة بحضور الموظف؟

2- هل تلتزم السلطة بإصدار عقوبة تأديبيه تتناسب مع المخالفة أو يشوب ذلك عيب ؟ و هل يوجد إختلاف في ميعاد الطعن في جميع أنواع العقوبات ام هناك عقوبة تمتاز بمده معينه للطعن فيها ؟

الفرضيات :

1- العقوبة التأديبية هي جزاء يوقع من السلطة الادارية المختصة على الموظف الذي خالف الواجبات او وقع في بالمحظور الوظيفي.

2- تمحى العقوبة التأديبية إما بمرور الوقت أو سقوط العقوبة بإحدى وسائل الطعن .

3- للعقوبة التأديبية عدة آثار على الموظف العام .

4- يعتبر التحقيق الاداري أول ضمان للموظف .

5- تسبيب قرار العقوبة التأديبية يجب أن يكون متناسب مع المخالفة الذي ارتكبها الموظف.

6- يعتبر التظلم الاداري إحدى وسائل الضمان للموظف من العقوبة التأديبية التي قد تصدرها الإدارة بحقه، كما يعتبر الطعن القضائي هو الملاذ الاخير للموظف كضمان له .

حدود الدراسة :-

تتمثل حدود هذه الدراسة في المحدد الموضوعي من خلال قيام الباحث بها بطريقة وصيغة تحليلية وفقاً لتحليل المحتوى والمضمون الخاص بالعقوبات التأديبية وضماناتها وفقاً لمحددات زمنية ومكانية معينة وذلك .

على النحو التالي :-

المحددات الزمنية : تحديد الدراسة وحصرها 2014 مهلة سريان التشريع في مرحلة إعداد الدراسة .

المحددات المكانية : تحدد الدراسة وحصرها في دولة الكويت والمملكة الهاشمية الأردنية وفقاً لقانون الخدمة المدنية الكويتي 15 لسنة 1979 وتعديلاته , ونظام الخدمة المدنية الاردني رقم 82 لسنة 2013 , وقد يستعين الباحث ببعض التشريعات لدول اخرى إذا ما الزم ذلك.

المحددات الموضوعية : العفوبات التأديبية.

منهجية الدراسة :-

أن منهجية الدراسة تعتمد على الاسلوب الوصفي والتحليلي والقانون المقارن وقد يستعين الباحث بالأسلوب التاريخي .

الدراسات السابقة :-

دراسة الدكتور سعد نواف العنزي، 2005، الضمانات الإجرائية في التأديب.

- مكتبة جامعة الكويت – وتناول فيها المؤلف أهمية الضمانات الإجرائية – التأديبية من حيث مفهومها وتطورها ومصادرها، ثم الحديث عن الضمانات الإجرائية السابقة على اتخاذ الجزاء التأديبي ((التحقيق التأديبي كضمانة إجرائية أولية – قرينة البراءة وضمانة الدفاع كضمانتين إجرائيتين ، ثم الحديث عن الضمانات الإجرائية المعاصرة للجزاء التأديبي من خلال الالتزام بقواعد الاختصاص في اتخاذ الجزاء والضوابط الإجرائية لاختيار الجزاء التأديبي ، ثم الحديث عن تسبيب الجزاء كضمانة معاصرة للجزاء التأديبي ، وأخيراً تطرق للحديث من

خلال تلك الدراسة عن الضمانات الإجرائية اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي المتمثلة في التظلم الإداري والطعن القضائي[1] .

- دراسة الأستاذين نايف مطلق المطيري ،ومنذر عبد العزيز الشمالي ((تأديب العاملين في القانون الكويتي)) والتي تناول فيها الباحثان موضوع تأديب العاملين في القانون الكويتي – والذي قد تحدثا في القسم الأول منه عند نظام التأديب بشكل عام وبيان طبيعة وتعريف الجزئية التأديبية (المخالفة الإدارية) من حيث تعريفها وطبيعتها وضوابطها ومدى نشوئها، والتحدث عن مبدأ الشرعية ، ومدى إستغلال نظام التأديب عن النظام الجنائي ، ومدى حجة الحكم الجنائي الصادر بالبراءة أو الإدانة أمام جهة التأديب، وبعد ذلك تطرق الباحثان إلى التحدث عن الإجراءات التأديبية بشكل عام (التحقيق والسلطة المختصة به وآثاره وضماناته) والمحاكمة التأديبية وطبيعة المحاكم التأديبية وتشكيلها ، والإحالة إلى المحاكم التأديبية وانقضاء الدعوى التأديبية وضمانات المحاكمة التأديبية – وتحدث الباحثان في القسم الثاني عن نظام تأديب العاملين في القانون الكويتي من حيث بيان الواجبات والمحظورات ، والتحدث عن التحقيق وإجراءاته والعقوبات التأديبية والسلطة المختصة بتوقيعها ، والوقف عن العمل ، والطعن القضائي في القرارات الإدارية وآثار العقوبة التأديبية والتظلم منها في ضوء المرسوم الصادر بشأن إجراءات تقديم التظلم من القرارات الإدارية والبت فيها ، ومبادئ الفتوى والتشريع والأحكام الصادرة عن الدائرة الإدارية بمحكمة التميز ، وأخيراً تطرق الباحثان في نهاية دراستهم إلى نظام تأديب العاملين في القطاع الأهلي والقطاع النفطي[1].
- دراسة للدكتور نوفان العقيل العجارمة (سلطة تأديب الموظف العام – دراسة مقارنة)[2]

في فصل تمهيدي تناول فيه بعض الأساسيات المتعلقة بالموظف العام والسلطة التأديبية، ثم قسم البحث إلى ثلاثة أبواب .ففي الباب الأول بحث النظام القانوني

---

[1] سعد نواف العنزي – الضمانات الإجرائية في التأديب – دراسة مقارنة – دار النهضة العربية – القاهرة 2005.
[1] نايف مطلق المطيري ، منذر عبد العزيز الشمالي – تأديب العاملين في القانون الكويتي – مكتبة منشأة المعارف
[2] نوفان العقيل العجارمة - سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنه) - الطبعة الأولى - دار الثقافة - الاردن - 2007

للسلطة التأديبية في فصلين، تناول في الفصل الأول الأنظمة المختلفة للسلطة التأديبية، وفي الفصل الثاني تناول المبادئ التي تحكم سلطة التأديب .وفي الباب الثاني بحث سلطة التأديب في بعض النظم المقارنة، متناول ذلك في فصلين، حيث بحث في الفصل الأول السلطة التأديبية والضمانات الواجب مراعاتها في النظام القانوني الفرنسي، وفي الفصل الثاني السلطة التأديبية والضمانات الواجب مراعاتها في النظام القانوني المصري .وفي الباب الثالث بحث السلطة التأديبية والضمانات الواجب مراعاتها في النظام القانوني الأردني، وذلك في ثلاثة فصول، بحث في الفصل الأول السلطات التأديبية في النظام القانوني الأردني، وفي الفصل الثاني الضمانات الواجب مراعاتها في النظام القانوني الأردني، وفي الفصل الثالث تقدير نظام التأديب في النظام القانوني الأردني .وأخيراً، تأتي الخاتمة لتتضمن أهم النتائج والتوصيات التي أفضت إليها الدراسة .وإجمالاً لما تقدم تكون خطته في هذا البحث على النحو التالي :الفصل التمهيدي :أساسيات حول الموظف العام والسلطة التأديبية . البــــــاب الأول: النظام القانوني للسلطة التأديبية .البـــــاب الثانـــي: السلطة التأديبية في بعض النظم المقارنة .البـــــاب الثالث: السلطة التأديبية والضمانات الواجب مراعاتها في النظام القانوني الأردني.

- **بماذا تختلف دراستي عن غيرها من الدراسات ؟**

– ان ما تتميز به دراستي عن غيرها هي أنني تطرقت الى ما يميز كل قانون ومن ثم وضعت نقاط الاختلاف وبينت رأيي فيها.

الفصل الأول
ماهية العقوبة التأديبية وصورها

تعتبر العقوبة التأديبية وسيلة لردع الموظفين العموميين نظير إخلالهم بواجباتهم الوظيفية أو وقوعهم في المحظورات التي تخرج على مقتضى الواجب الوظيفي، وبالتالي تكون العقوبة التأديبية هي جزاء للمخالفة التأديبية، وتكمن أهداف فرض هذه العقوبة التأديبية في تقويم سلوك الموظف عن طريق التزامه بالسلوك الإداري الصحيح والسليم الذي تتطلبه القوانين واللوائح، وعليه سوف يتناول الباحث هذا الموضوع من خلال هذا الفصل الى ثلاثة مباحث وفقاً لخطة الدراسة سالفة البيان.

المبحث الأول: مفهوم العقوبة التأديبية

المطلب الأول: مفهوم العقوبة التأديبية :

لم تنص معظم قوانين التوظيف والتشريعات التي يكون محلها الموظف العام – ومنها القانون الكويتي – تعريفاً جامعاً للعقوبة التأديبية، حيث ترك الكثير من المشرعين وضع مثل هذه التعريفات للفقهاء، وعليه فإننا نجد تعريفات فقهية متعددة ومختلفة في هذا الصدد وذلك بحسب وجهة النظر التي يتبناها كل فقيه في تعريفه للعقوبة التأديبية.

ذهب رأي من الفقه الكويتي في تعريف العقوبة التأديبية إلى أنها هي ذلك الجزاء الذي توقعه السلطة المختصة على الموظف نتيجة إخلاله بواجبات الوظيفة العامة أو مقتضياتها قاصدة بذلك حماية النظام الوظيفي بوجه عام[(1)]

وذهب رأي من الفقه المصري إلى تعريف العقوبة التأديبية بوجه عام بأنها هي وسيلة الإدارة في ردع وإصلاح مرتكبي المخالفات التأديبية داخل المجتمع الوظيفي بقصد الحفاظ على النظام فيه.[(2)]

وقد حاول المشرع الكويتي وضع تعريف للعقوبة التأديبية بنص المادة (27) من قانون الخدمة المدنية الكويتي الصادر بالمرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 والتي

---

(1) نايف مطلق المطيري، ومنذر عبد العزيز الشمالي – تأديب العاملين في القانون الكويتي – طبعة 2006 – مكتبة منشأة المعارف بالاسكندرية – ص97.

(2) د. احمد سلامه بدر – التحقيق الإداري والمحاكمات التأديبية – الطبعة الأولى 2004 – دار النهضة العربية بالقاهرة – ص100

قد نصت على أنه (كل موظف يخل بالواجبات أو يخالف المحظورات المنصوص عليها في القوانين واللوائح يعاقب تأديبياً، وذلك مع عدم الإخلال بالمسئولية الجزائية أو المدنية عند الاقتضاء[1] ، إلا أن هذا التعريف لا يعتبر جامعاً بالنسبة للعقوبة التأديبية من وجهة نظر الكثير من فقهاء القانون الإداري.

ويرى الباحث بأن الأخذ بعين الاعتبار بتعريفات العقوبة التأديبية سالفة البيان بأنه يمكن تعريف العقوبة التأديبية بانها الجزاء الذي توقعه السلطة المختصة بالتأديب على الموظف نتيجة إخلاله بواجبات ومقتضيات وظيفته قاصدة بذلك ردعه من أجل حماية النظام الوظيفي بوجه عام.

المطلب الثاني أنواع العقوبات التأديبية والمبادئ التي تحكمها:

حددت المادة (28) من قانون الخدمة المدنية الكويتي[2] العقوبات التي يجوز توقيعها على الموظف المخالف، ونلاحظ أن هذه العقوبات واردة على سبيل الحصر وقد أتى بها المشرع تدريجياً حيث بدأ بأخف العقوبات وهي الإنذار وصولاً إلى أقصاها في الشدة والوطأة وهي عقوبة الفصل من الخدمة، وتلك العقوبات هي:

1. الإنذار
2. الخصم من المرتب لمدة لا تزيد عن خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة ولا تتجاوز تسعين يوماً خلا ل إثنى عشر شهراَ.
3. تخفيض المرتب الشهري بمقدار الربع لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تتجاوز إثنى عشر شهراً عن المخالفة الواحدة.
4. خفض الدرجة إلى الدرجة الأدنى مباشرة ويحدد القرار الصادر بتوقيع العقوبة الأقدمية في هذه الدرجة ومرتب الموظف فيها.
5. الفصل من الخدمة.

وقد ميزت المادة آنفة الذكر بين نوعين من الوظائف وكذلك العقوبات التي تترتب عليها وذلك بنصها توقيع مجموعة من العقوبات على شاغلي الوظائف القيادية دون غيرهم من الموظفين حيث نصت على أنه (.......... لا توقع على شاغلي مجموعة الوظائف القيادية إلا إحدى العقوبات الآتية:

---

[1] المادة (27) من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 الصادر في شأن الخدمة المدنية الكويتي، والتي أضيفت فقراتها الأخيرة بالمرسوم بقانون رقم 2 لسنة 1989.

[2] يراجع في ذلك المادة (28) من قانون الخدمة المدنية الكويتي .

أ) التنبيه كتابة من الوزير

ب) اللوم

ت) الفصل من الخدمة

وكرر المشرع ذات الجزاءات أنفة البيان بنص المادة (60) من نظام الخدمة المدنية.[1]

وعلى الرغم من أن المشرع قد حدد قائمة بالعقوبات أو الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها على الموظف إلا أنه لم يقيم أي علاقة بين كل خطأ تأديبي وما يناسبه من تلك العقوبات أو الجزاءات، وبذلك يكون المشرع الكويتي قد ترك للسلطة المختصة بالتأديب حرية اختيار الجزاء المناسب من بين قائمة الجزاءات المقررة، ومن ثم يكون مجال التأديب في دولة الكويت تتمتع فيه السلطة المختصة بحرية تامة في تقدير ملائمة ومناسبة الجزاء الإداري للمخالفة التأديبية.[2]

وسوف نتناول العقوبات التأديبية في القانون الكويتي حسب ترتيبها الوارد بنص المادة (28) من قانون الخدمة المدنية على النحو التالي:

أ) **عقوبة الإنذار:**

تنتمي عقوبة الإنذار إلى طائفة العقوبات الأدبية وتعتبر من أخف العقوبات من حيث الشدة والأثر بحيث يمكن اتخاذها كتنبيه للموظف عن سلوكه الوظيفي غير السليم ولجعله ينتبه له وأن يقوم بعمله بانتظام وأمانة، وقد جعل المشرع الكويتي من عقوبة الإنذار العقوبة الأدبية الوحيدة التي يمكن توقيعها على الموظفين غير القياديين في حين جعل للطائفة الأخيرة عقوبتين أدبيتين هما عقوبة التنبيه الكتابي من الوزير وعقوبة اللوم.

وعقوبة الإنذار عبارة عن تحذير للموظف بضرورة عدم العودة إلى ارتكاب الأخطاء التي صدرت منه حتى لا تضطر في المستقبل وفي حالة استمراره في إتباع السلوك الوظيفي غير السليم إلى توقيع عقوبة أشد جسامة.

---

(1) يراجع في ذلك نص المادة (60) من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

(2) د. عادل الطبطبائي – الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي – دراسة تحليلية وتطبيقية لأحكام القضاء الكويتي وقرارات مجلس الخدمة المدنية وفتاوى إدارة الفتوى والتشريع وديوان الموظفين – الطبعة الثالثة (معدله) 1998 – مكتب الدراسات والإستشارات القانونية – وحدة التأليف والترجمة والنشر بكلية الحقوق – جامعة الكويت .

- نايف مطلق المطيري ، منذر عبد العزيز الشمالي – المرجع السابق ص97.

وقد استقر **القضاء الإداري الكويتي** على أن " وضع الجهة الإدارية قواعد تنظيمية عامة استهدافاً إلى تحقيق الانضباط في العمل وشمول ذلك بتعميم بأن نظام الدوام وفقاً لنظام الحاسب الآلي متضمناً استخدام بطاقة الدوام في الحضور والانصراف مع منح الموظف فترة سماح . ثبوت عدم اثبات الموظف ساعة حضوره للعمل في أيام متفرقة مع إثبات ساعة انصرافه متجوزاً فترة السماح الممنوحة لـه . أثره : خصم الجهة الإدارية من راتبه عن تأخيرة . تكرار المخالفة من الموظف بالمخالفة للمواد 24 ، 27 ،28 من المرسوم بقانون في شأن الخدمة المدنية . إحالته إلى التحقيق ثم توقيع الجزاء عليه لا يعد مجازاة بتوقيع العقوبة مرتين[1] .

ب) الخصم من الراتب:

تعتبر عقوبة الخصم من الراتب من العقوبات المالية التي تؤثر في ذمة الموظف المالية حيث قررت المادة (2/28) من قانون الخدمة المدنية حدود وضوابط هذا الخصم حيث قررت أن يكون الخصم من المرتب لا تزيد على خمسة عشر يوماً في المرة الواحدة ولا يجاوز تسعين يوماً خلال إثنى عشر شهراً بمعنى أن المشرع قد وضع لهذه العقوبة حداً أقصى بحيث لا يسلب الموظف كل راتبه وهو لا يجاوز الخصم من راتبه ما يعادل (15 يوماً) في المرة الواحدة، ولا يزيد عن (90 يوماً) خلال العام كامل وذلك مهما تعددت المخالفات المرتكبة والتي فرض الخصم من أجلها.[2]

والخصم يكون من الراتب الأساسي دون البدلات أو العلاوات الأخرى ما لم ينص في قرارات منح البدلات أو العلاوات على اعتبارها تابعة للمرتب فتصرف كاملة أو مخفضة وفي هذه الحالة تأخذ حكم المرتب ويكون الخصم من الاثنين معاً إذ العبرة بالمرتب الذي يتقاضاه الموظف وقت توقيع العقوبة.[3]

والعبرة دائماً في المرتب الذي يتقاضاه الموظف وقت توقيع العقوبة دون النظر إلى ما كان يتقاضاه في وقت سابق على ارتكابه للمخالفة التأديبية أو حتى وقت ارتكابها

---

[1] يراجع في ذلك المادة (2/28) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

[2] الطعن بالتمييز الكويتي برقم (122) ، لسنة القضائية رقم (2004) ، بتاريخ جلسة : (2004 / 12 / 27) .

[3] د. نايف مطلق المطيري، ومنذر عبد العزيز الشمالي – المرجع السابق ص98

أو الإحالة إلى التحقيق حيث تكون عقوبة الخصم في الشهر الذي توقع به العقوبة أي في الشهر الذي تقرر توقيع العقوبة فيه.[1]

هذا وقد جرت عادة بعض التشريعات على تضمين نصوصها أحكاماً تحدد مصير المبالغ الناتجة عن الخصم من المرتبات كالقانون المصري حيث نص على تخصيص هذه المبالغ إلى تمويل بعض أوجه النشاط الوظيفي التي تعود بالنفع المشترك على الموظفين، ويرى الدكتور عادل الطبطبائي في أن يتبنى المشرع الكويتي نفس الاتجاه المذكور خاصة وأن الميزانية العامة في دولة الكويت ليست في حاجة إلى هذه المبالغ.[2]

جـ) عقوبة خفض المرتب:

تعتبر عقوبة خفض المرتب من العقوبات المالية شديدة الجسامة لتقابل جسامة الخطأ الذي أرتكبه الموظف، ونظراً لما تنطوي عليه هذه العقوبة من جسامة فقد أحاطها المشرع الكويتي بالعديد من الضمانات لكي لا تؤدي إلى وضع الموظف في مركز مالي محجر نتيجة لفقدانه لجزء كبير من راتبه، حيث نصت المادة (3/28) من قانون الخدمة المدنية على أن يكون (تخفيض المرتب الشهري بمقدار الربع لمدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا يتجاوز اثني عشر شهراً عن المخالفة الواحدة).[3]

فالمشرع هنا حدد مقدار خفض المرتب في حدود الربع، ومن ثم فإنه لا يجوز أن يتجاوز النسبة المذكورة عن المخالفة الواحدة أما إذا تعددت المخالفات التي عوقب الموظف عنها بعقوبة خفض الراتب فإن مفهوم النص يعني جواز تعدد الخفض، وهذا بطبيعة الحال يعني احتمال أن تصل تلك العقوبة إلى حالة لا يستحق فيها الموظف أي مبالغ مقابل عمله وهذا يتعارض وصريح نص المادة (20) من قانون الخدمة المدنية التي تشترط أن لا يتجاوز الخصم من المرتب لأي صفة كانت مقدار النصف[1]، ويتعارض أيضاً مع أسمى مبادئ حقوق الإنسان.[2]

---

(1) د. عادل الطبطبائي – المرجع السابق – ص603

(2) د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص 604.

(3) المادة (3/28) من قانون الخدمة المدنية الكويتي .

(1) المادة رقم 20 لا يجوز اجراء خصم أو توقيع حجز على المبالغ الواجبة الاداء من الحكومة للموظف بأية صفة كانت الا وفاء لنفقة محكوم بها من القضاء أو لاداء ما يكون مطلوبا للحكومة منالموظف بسبب يتعلق . بأداء وظيفته أو لاسترداد ما صرف له بغير وجه حق لا يجوز أن يتجاوز ما يخصم من المستحق للموظف في هاتين . الحالتين على نصفه وتكون الاولوية لدين النفقة عند التزاحم .

(2) د. عادل الطبطبائي – المرجع السابق – ص604 -

أن المشكلة المثارة وهي حالة أن تعدد المخالفات التي يرتكبها الموظف والتي يستحق عنها أكثر من عقوبة خفض للمرتب نتيجة لتعدد المخالفات التي ارتكبها قد تصل إلى حد حرمانه مطلقاً من راتبه وتعارض ذلك مع الاعتبارات الإنسانية ومع نص المادة (20) من قانون الخدمة المدنية والتي تنص على أنه "يجب ألا يقل راتب الموظف عن النصف"،[3] فإننا نعتقد أن الحل في حالة التعدد هو أن توقع العقوبات على الموظف بصفة متعاقبة بحيث لا يقل راتبه الشهري عن النصف، وتستمر العقوبات المتعددة واحدة تلو الأخرى، حيث أن هذا سوف يحقق الغرض من توقيع العقوبة خاصة وأنه في هذه الحالة سوف يستمر توقيع تلك العقوبة فترة طويلة على الموظف حتى تنتهي جميع العقوبات، ولا يمكن أن تتعلل بأن ذلك يتعارض مع الاعتبارات الإنسانية حيث أنه يجب أن لا ننسى أن هذا الموظف لم يرتكب خطأ واحد ولكنه ارتكب عدة أخطاء ويستحق العقوبة عن كل خطأ من تلك الأخطاء.

د) خفض الدرجة:

تتسم عقوبة خفض الدرجة بالجسامة البالغة لأنها على عكس عقوبة الخفض من الراتب والتي تنال من ذمة الموظف المالية حيث أن عقوبة خفض الدرجة تصيب الموظف في وضعه الوظيفي وذلك بفقدانه لدرجته الوظيفية التي حصل عليها سواء أن كانت تمت بالاختيار أو لانقضاء المدة التي يستلزمها المشرع لإجراء الترقية وهذا بالإضافة إلى أنها قد تنال من ذمة الموظف المالية وخفض راتبه.

ويجب أن يتم الخفض إلى الدرجة الأدنى مباشرة حيث أنه لا يجوز أن يتم الخفض لأكثر من درجة وهذا وفقاً لما نصت عليه صراحة المادة (4/28) التي قررت (خفض الدرجة إلى الدرجة الأدنى مباشرة).[4]

ونظراً لأن عقوبة خفض الدرجة تؤدي إلى التأثير على أقدميه الموظف ومرتبة وقد ترك المشرع لجهة التأديب سلطة تقديرية في هذا الشأن، ولذلك يعتقد الباحث أنه يجب توافر بعض الضمانات بحيث لا يجوز أن تحدد ترقية الموظف بأقل من أقدميته التي كان يستحقها في الدرجة التي كان فيها، فإذا كان للموظف أقدمية سنة

[3] المادة (20) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.
[4] د. عادل الطبطبائي – المرجع السابق- ص606
- المادة (4/28) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

مثلاً في درجته السابقة حسبت له هذه الأقدمية في درجته الجديدة كحد أدنـــى، أمـــا القول بجواز أن تحدد الأقدمية إلى أقل من هذا الحد فأنه يؤدي في الواقع إلى توقيع عقوبة تأجيل الترقية ولا شك أن هذه العقوبة لا يعرفهـــا قـــانون الخدمـــة المدنيـــة الكويتي، كما أن المرتب الذي يستحقه في حالة الخفض إلى الدرجة الأدنى مباشـــرة وفارق المرتب المقرر للدرجتين مع احتساب مقدار العلاوات الدورية التي كانت له في الدرجة المنخفض منها، فإذا كان للموظف ثلاث علاوات كان للسلطة التأديبية أن تخفض الراتب إلى الأدنى مباشرة مع منحه العلاوات الثلاث وإن كان لها أن تمنحه نهاية مربوط الدرجة التي خفض إليها أو أن تسمح له بالاحتفاظ بمرتبه الذي كـــان يتقاضاه من درجته السابقة بصفة شخصية إلى أن يرقى إلى الدرجة التي كان عليها قبل إجراء التخفيض.[1]

ويرى الباحث أنه قد يواجه تنفيذ عقوبة تخفيض الدرجة عدم وجود درجة خالية من سلم درجات الجهة التي يعمل فيها الموظف وفي هذه الحالة يمكن نقل الموظف إلى مكان آخر تتوافر فيه هذه الدرجة كما يمكن أن يقابل تنفيذ هذه العقوبة عائقاً أخـــر يتمثل في أن الموظف يشغل أدنى الدرجات ولا يوجد درجة أدنى منها لذلك فنعتقـــد أنه يجب أن يستثنى المشرع الدرجات الدنيا من هذه العقوبة وتستبدل بعقوبة أخرى.

هـــ) الفصل من الخدمة:

نشير بداية إلى أنه كان يجب على المشرع أن يستخدم تعبير العزل من الخدمة وليس الفصل خاصة وأن العزل هو أقرب اصطلاح إلى المعنى الذي يريده المشرع مـــن إنهاء خدمة الموظف نهائياً لأسباب تأديبية وانقطاع كل علاقة بينه وبين الوظيفة، أما الفصل فيعنى انتهاء خدمة الموظف لأسباب غير تأديبية [2].

ولما كانت عقوبة الفصل من الخدمة كما يطلق عليها المشرع هي أشـــد العقوبـــات جسامة فقد وجب أن تتصف المخالفة الوظيفية المرتكبة بالجسامة التي تصـــل فـــي خطورتها إلى حد يؤدي إلى اختلال ثقة الإدارة وثبوت عدم صلاحيته للاستمرار في العمل الوظيفي [1].

---

[1] د. نايف مطلق المطيري، ومنذر عبد العزيز الشمالي – المرجع السابق، ص98
(2) د. عادل الطبطبائي. المرجع السابق 607 ص
(1) د. عادل الطبطبائي المرجع السابق 608 ص

ومن ضمن حالات فصل الموظف من الخدمة في حالة حصوله على ثلاثة تقــارير متتالية بتقدير ضعيف، ويعتبر فصل الموظف من الخدمة لحصوله على تقرير بـــين ضعيف أمر جوازي للوزير، فإذا ما استعمل الوزير صلاحيته وقام بفصل الموظف من الخدمة فإن الفصل في هذه الحالة يكون بمثابة عقوبة تأديبية تستند إلى سوء أداء الموظف لمهام وظيفته على الوجه المقرر قانوناً[2] .

وتختلف القوانين في ترتيب آثار العزل من الخدمة منها ما يجعل العــزل مقرونـــاً بالحرمان من الحق في المعاش أو المكافأة جزئياً أو كلياً كما كان في قانون الخدمة المدنية الكويتي السابق، أو أن يكون العزل مع حفظ الحق في المعاش أو المكافـــأة وهو ما أخذ به قانون الخدمة المدنية الكويتي الجديد[3].

كما أن سريان قرار الفصل من الخدمة يفترض انتهاء خدمة الموظف اعتبارا مـــن تاريخ صدور قرار الفصل ما لم يكن الموظف موقوفاً عن العمل فإن الفصل يرتب آثاره من تاريخ وقف الموظف عن العمل[4]، ويجب أن نلاحظ أن المشرع الكويتي في قانون الخدمة المدنية لم ينص على جواز محاكمة الموظف تأديبياً بعـــد انتهـــاء خدمته بل اقتصر بالنص في المادة (31) منه على أنه لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من مسئوليته الجزائية والمدنية عند الاقتضاء[5]، وهذا معناه أن المشـــرع الكويتي لا يحاسب الموظف عن الأخطاء الوظيفية التي صدرت عنـــه بعـــد تركـــه للخدمة إلا إذا كان قد ترتب على تلك المخالفات جرائم جنائيـــة أو أضـــرار ماليـــة فإنتهاء خدمة الموظف لا يمنع مسئولية الموظف جنائياً ومدنياً حسب الأحوال.[6]

تخضع الجزاءات أو العقوبات التأديبية لمجموعة من المبادئ العامة التي تضمن عدم انحراف السلطة المختصة بالتأديب عن الهدف الأساسي منه، وحيـــث أن الجـــزاء التأديبي يعتبر من وسائل التنظيم الإداري الذي يضمن احتـــرام القواعـــد القانونيـــة وحسن سير الجهاز الإداري بانتظام وفعالية وإن أنطوى على قـــدر مـــن الإيـــلام للموظف المخطئ والمعاقبة الشخصية له، إلا أن هذه العقوبة ليست مقصودة لـــذاتها

---

(2) بدرية جاسر الصالح – قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي (الأسباب والآثار) وفقاً لقانون الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لسنة 1979 والتأمينات الاجتماعية رقم 61 لسنة 1976 – كلية الحقوق – جامعة الكويت 1996 ص118

(3) د. عادل الطبطبائي. المرجع السابق 608 ص

(4) د. نايف مطلق المطيري، ومنذر عبد العزيز الشمالي – المرجع السابق، ص99 .

(5) لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من مسئوليته الجزائية والمدنية عند الاقتضاء

(6) يراجع في ذلك المادة (31) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

ولكنها تأتي بالتبعية للهدف الأساسي وهو ضمان حسن سير المرفق العام بانتظـــام وإضطراد وعلى نحو فعال يحقق الأهداف المبتغاة منه.

وتستمد مبادئه القانونية الواجب تطبيقها في مجال العقوبات التأديبية مـــن المبـــادئ الأساسية في مجال العقاب التأديبي، وهذه المبادئ تتمثل فيما يلي:

أ- **مبدأ شرعية العقوبة التأديبية**

إذا كانت العقوبة التأديبية بصفة عامة هي وسيلة الإدارة في ردع وإصلاح مرتكبي المخالفات التأديبية في مجال الوظيفة العامة بقصد الحفاظ على النظام فيه، وإذا كانت المخالفات التأديبية لا تخضع لمبدأ (لا جريمة إلا بنص) وعليه يكون لجهة التأديـــب سلطة تقديرية في تحديد هذه المخالفات التأديبية، إلا أن العقوبات التأديبية قـــد تـــم تحديدها على سبيل الحصر ومن ثم تخضع لمبدأ (لا عقوبة إلا بنص) كما هو الشأن في المجال الجنائي، ومن ثم فإن سلطة التأديب لا تملك توقيع عقوبة غير منصوص عليها في القانون وإلا كانت هذه العقوبة باطلة، كما أنه لا يجوز لها أن تبتدع عقوبة جديدة حتى ولو كان ذلك عن طريق القياس على العقوبات التي حـــددها المشـــرع، الأمر الذي يستوجب معه (شرعية العقوبة التأديبية والذي يقصد به فـــي المجـــال التأديبي) أنه لا يجوز أن يوقع على الموظف عقوبة أو جزاء لم يرد به نص فيمـــا يتعلق بوضعه الوظيفي.[1]

ومما سلف بيانه يمكننا التوصل إلى بعض النتائج فيما يتعلق بمبدأ شرعية العقوبة التأديبية:

- في مجال العقاب التأديبي توجد قائمة محددة على سبيل الحصر للعقوبات أو الجزاءات التأديبية وهو أمر كان من اللازم وجوده لتحقيق اعتبارات هامة منها ما هـــو متعلـــق بالرغبة في تحقيق العدالة العقابية وما هو متعلق بمنطق العدالة فـــي مجـــال الوظيفـــة العامة.
- إن تحديد المشرع للعقوبات التأديبية يترتب عليه بنتيجة هامة مؤداها هو ضرورة الأخذ بالتفسير الضيق عند تطبيق العقوبة لأن هذه العقوبات مع ما يترتب عليها مباشرة مـــن

(1) حمد سلامة بدر – مرجع سابق - ص100.

آثار عقابية لا يسوغ أن لا نجد لها مجال في التطبيق إلا حيث يوجد النص الصريح عليها شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية [1].

- ويعتقد الباحث أن تحقق الرابطة الوثيقة بين المخالفة والعقوبة التأديبية أمر يمكن أن يتحقق معه كفالة الحيدة والمساواة، كما أنه يحقق ويرسخ مبدأ فلسفياً هاماً في التشريعات العقابية بوجه عام هو ضرورة الإنذار قبل توقيع العقاب حيث أنه عن طريق هذه الرابطة سوف يتحقق العلم المسبق لدى كل موظف بالجزاء أو العقوبة التي سيتعرض لها على سبيل التحديد إذا وقع في المخالفة المرتبطة بذلك الجزاء أو تلك العقوبة، وإلى أن يتم تحقيق الرابطة التامة بين المخالفات والعقوبات التأديبية فإن السلطة التأديبية سوف تظل متمتعة بالسلطة التقديرية الواسعة في اختيار العقوبة التي توقع على الموظف على أن تكون تلك العقوبة من بين قائمة العقوبات التأديبية المحددة قانوناً على سيل الحصر[2] .

ب- مبدأ شخصية العقوبة التأديبية

يعتبر مبدأ شخصية العقوبة التأديبية من النتائج الهامة والمباشرة التي تترتب على مبدأ شرعية العقوبة الذي أسلفنا بيانه حيث أنه من غير المتصور أن يتحمل شخص مخالفة ارتكبها شخص آخر، ومن الطبيعي أن لا يضار شخص أخر نتيجة فعل ارتكبه غيره، وعليه تكون الآثار المترتبة على ارتكاب الموظف للفعل المخالف وما يستوجبه هذا الفعل من توقيع جزاء تأديبي يجب أن لا يتعداه إلى غيره، ويقصد بمبدأ الشخصية في المجال التأديبي أن تقتصر مسئولية الموظف التأديبية عن الإخلال بواجباته الوظيفية التي أنيط بها أو الخروج على مقتضياتها وعدم مسئولية غيره عنها، ومن ثم عدم مسئوليته عن أخطاء وغيره، ويجد هذا المبدأ أساسه في كونه نتيجة منطقية وحتمية لتطبيق مبدأ شرعية العقوبة ولكن تطبيق مبدأ شخصية العقوبة التأديبية لا يتوافق مع فكرته النظرية إذا أن العقوبة التي قد تصيب الموظف المخطئ لا يتوقف أثرها على شخصه فقط وإنما تمتد بالضرورة إلى عائلته، إلا أننا يمكننا تعليل ذلك بأن هذا يعتبر أثراً غير مباشر للعقوبة وليس إهدار لمبدأ شخصية العقوبة حيث أنه لا يمكن أن تتخذ من ذلك مبرراً لإهدار قيمة العقوبة.[1]

(1) د. عادل الطبطبائي. المرجع السابق 531 ص

(2) د. عادل الطبطبائي. المرجع السابق 532 ص

(1) د. عادل الطبطبائي- مرجع سابق – ص533

وفي المجال التأديبي فإن المشرع الكويتي لم يضع سوى استثناء واحد على مبدأ شخصية العقوبة ألا وهو الاستثناء الذي تم النص عليه بالمادة (2/37) من قانون الخدمة المدنية والتي نصت على أن (ويعفى الموظف من العقوبة التأديبية إذا ثبتت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صدر إليه من رئيسه بالرغم من تنبيهه إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر القرار)، وعليه فإن الموظف في هذه الحالة وعلى الرغم من ارتكابه الخطأ الوظيفي إلا أن المشرع لا يحمله شخصياً نتيجة خطئه وإنما ينقل تبعية هذا الخطأ إلى شخص الرئيس الذي أصدر الأمر بشرط أن يكون هذا الموظف قد قام بتنبيه رئيسه كتابة بالمخالفة المترتبة على تنفيذ هذا الأمر.[2]

جـ - مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية

يترتب على توقيع العقوبة التأديبية في مواجهة الموظف وضعه في حالة قانونية جديدة لم تكن موجودة من قبل هي عدم جواز ارتداد آثار هذه العقوبة إلى تاريخ سابق على توقيعها، حيث أن مقتضى مبدأ عدم الرجعية هو أن القرار الصادر بتوقيع الجزاء يخضع للقانون النافذ وقت صدوره وليس للقانون الذي كان سارياً وقت حدوث المخالفة، ومن ثم لا يجوز لسلطة التأديب أن توقع عقوبة تأديبية تخضع للقانون الذي كان يحكم المخالفة مهما كانت جسامتها طالما صدر قانون جديد وقت صدور القرار التأديبي حيث أن هذا القانون الجديد هو الذي يصبح واجب التطبيق، ون ثم يكون المقصود من مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية هو عدم جواز تطبيق الآثار المترتبة على توقيع الجزاء التأديبي إلا من تاريخ وقوع ذلك الجزاء دون أي امتداد لتلك الآثار إلى تاريخ ارتكاب المخالفة التأديبية أو إلى أي تاريخ آخر سابق على تاريخ توقيع الجزاء [1].

الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية العقوبات التأديبية:

يمكننا حصر الاستثناءات الواردة على مبدأ عدم رجعية العقوبة التأديبية في ثلاث استثناءات، الأول منها يتعلق بنص في القانون والثاني مستمد من التطبيق العملي والثالث يتعلق بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مجال العقاب التأديبي.

---

[2] المادة (2/27) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.
(1) أحمد سلامة بدر – مرجع سابق - ص105

- **الاستثناء القانوني:** وهذا الاستثناء يتعلق بحالة الفصل من الخدمة للموظف الموقوف عن العمل حيث يعتبر الموظف في هذه الحالة مفصول من تاريخ إيقافه عن العمل وليس من تاريخ صدور قرار الفصل وذلك وفقاً لنص المادة (79) من نظام الخدمة المدنية الكويتي والتي نصت على أنه (إذا عوقب الموظف بالفصل من الخدمة وكان موقوفاً عن عمله انتهت خدمته من تاريخ وقفه، وفي هذه الحالة لا يجوز أن يسترد من الموظف المفصول ما سبق أن صرف له خلال مدة الوقف)[2].

- **الاستثناء العملي:** وهو المستمد من الإعتبارات العملية المتعلقة بتوقيع العقوبات التأديبية كحالة صدور قانون أصلح للموظف المتهم بإرتكاب مخالفة تأديبية ومؤدي لذلك لسماح بسريان آثار القاعدة المرتبة للعقوبة بأثر رجعي على الماضي إن كان في ذلك تحقيق ورعاية أفضل لمصلحة الموظف كما لو كانت هذه القاعدة التي ستسري بأثر رجعي سوف تؤدي إلى تخفيض أو إلغاء الجزاء الذي تم توقيعه.[3]

- **الإستثناء القضائي:** وهو الذي يتعلق بما يصدر من قرارات إداريه تنفيذاً للأحكام القضائية الصادرة بالإلغاء أو القرارات التي بموجبها يتم سحب القرارات الإدارية السابق صدورها فأنه يمكن السماح بسريانها بأثر رجعي طالما أن هذه الرجعية لا تمس بالحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية المستقرة التي ترتبت قبل صدورها.

د- مبدأ عدم تعدد العقوبة التأديبية

من المبادئ المقررة في المجال التأديبي وبصفة خاصة في مجال العقوبة التأديبية هو (عدم جواز عقاب الموظف المخطئ عن ذات الفعل مرتين) وذلك تحقيقاً لإعتبارات العدالة والمصلحة الاجتماعية والوظيفية والتي تقتضي عدم المعاقبة على الخطأ الواحد إلا بعقوبة واحدة تناسبه، وأن تحدد مسئولية الموظف في نطاق خطأه بحيث تطمئن نفسه إلى أنه لن يلحق به أي عقاب عن خطأ سبق له ارتكابه وعوقب عليه بالفعل، ومن ثم يكون المقصود من مبدأ عدم جواز تعدد العقوبة التأديبية هو عدم

(2) المادة (79) من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

(3) د. احمد سلامه بدر – مرجع سابق – ص105

إمكان السلطة التأديبية توقيع أكثر من عقوبة واحدة عن المخالفة الوظيفية الواحـــدة التي ارتكبها الموظف خلال نفس الفترة الزمنية ما لم ينص القانون على غير ذلك، وعليه لا تملك جهة الإدارة معاقبة الشخص أكثر من مرة عن ذات الفعل حيث أنـــه إذا ما ارتكب الموظف الفعل المخالف وعاقبته جهة الإدارة على هذا الفعل ففي هذه الحالة تكون قد استنفذت كامل سلطاتها ولا يجوز لها أن تعود وتعاقبه مرة أخـــرى، ولكي نكون بصدد تعدد في العقوبة التأديبية فأنه يجب أن تكون هذه العقوبات مـــن طبيعة واحدة وعن مخالفة واحدة، وعليه فإننا لا نكون بصدد تعدد في العقوبـــة إذا كانت إحدى العقوبات تأديبية والأخرى جنائية أو أن يعاقب الموظف تأديبياً ويحاسب مدنياً، كما لا يعتبر تعدداً في العقوبة التأديبية الجمع بين إحدى العقوبـــات التأديبيـــة الأصلية الواردة على سبيل الحصر في المادة (28) من قانون الخدمـــة المدنيـــة أو المادة (60) من نظام الخدمة المدنية وإجراء الوقف عن العمل لأن هذا الإجـــراء لا يعد من قبيل العقوبات التأديبية، وأيضاً لا يعتبر تعدداً في الجزاء توقيع عقوبة واحدة من بين العقوبات المنصوص عليها بالمادتين السالف بيانهم على الموظف ثم عـــدم ترقية هذا الموظف كعقوبة تبعية وفقاً للمادة (68) من نظام الخدمة المدنية.[1]

ونخلص مما سبق إلى أنه يجب أن تتوافر مجموعة من الشروط لكي يتم تطبيـــق قاعدة عدم جواز تعدد العقوبات في المجال التـــأديبي بالنســـبة للموظـــف، وهـــذه الشروط تتمثل في الآتي:[1]

<u>الشرط الأول</u>: وحدة المخالفة التأديبية.

<u>الشرط الثاني</u>– وحدة النظام القانوني المنتمي إليه العقوبتان.

<u>الشرط الثالث</u>– وحدة السلطة التأديبية المختصة.

<u>الشرط الرابع</u> – وهو الذي يكمن في حالة إقتران الجزاء التأديبي بإجراء إداري ليس له وصف الجزاء التأديبي كأن يصدر قرار بتوقيع جزاء تأديبي ثم يصدر قرار آخر بنقل الموظف نوعياً أو مكانياً، أو أن يقترن الجزاء التأديبي بإجراء مصلحي كإبعاد

---

[1] د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص536

- ويراجع في ذلك المادة (28) من قانون الخدمة المدنية الكويتي ، والمادتين (68،60) من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

[1] د. شريف الطباخ – التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفوعها – دار الفكر والقانون – ط1 2008 – ص132.

الموظف عن كل ما يتعلق بالأعمال المادية وإنذاره بالفصل إذا عاد وارتكب نفس المخالفة في المستقبل.

هـ- مبدأ تسبيب قرار العقوبة التأديبية

يعتبر إخلال العامل بواجبات وظيفته أو الخروج على مقتضياتها هو سبب توقيع قرار الجزاء التأديبي وسند شرعيته ولذلك يجب أن يكون الجزاء التأديبي مستخلصاً من وقائع وعناصر مادية صحيحة لها وجود في الأوراق ثابت منها أفعال إيجابية أو سلبية ارتكبها الموظف تثبت معها المخالفة التأديبية وعليه يكون سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو قيامه بعمل من الأعمال التي تخل بكرامة ومقتضيات وظيفته، ومن ثم فأن كل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية أو أوامر الرؤساء في حدود القانون أو الذي يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته تلك التي يقوم بها بنفسه إذا كان منوطاً بها أن يؤديها بدقة وأمانه، ومن ثم فإن الموظف حينما يرتكب ذنباً أو مخالفة إدارية يعتبر ذلك هو سبب القرار الذي يسوغ تأديبه فتتجه الإدارة إلى إنشاء أثر قانوني في حقه هو توقيع الجزاء أو العقوبة التأديبية عليه وفقاً للشكل والأوضاع المقررة قانوناً وفي حدود النصاب المقرر.[2]

وترتيباً على ما سلف بيانه أنه يجب أن يقوم الجزاء التأديبي على سبب أو أسباب تبرر إصداره، ولا يسوغ للسلطة التأديبية توقيع أي جزاء تأديبي إلا بقيام الحالة القانونية أو الواقعية التي تبرر توقيعه حيث تخضع السلطة التأديبية في ذلك لرقابة القضاء، وذلك على النحو الذي سوف نقوم بتفصيله في المطلب الثاني من المبحث الثاني من الفصل الثاني من هذه الدراسة.

و- مبدأ تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التأديبية

الطبيعة القانونية لمبدأ التناسب (هل هو واجب قانوني على الإدارة لطبيعة أم هو قاعدة من قواعد اخلاقيات أو ادبيات الادارة في تعاملها مع الأفراد .

---

[2] د. سعد نواف العنزي – المرجع السابق – من ص 357 حتى 364

يقصد بمبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة التي ارتكبها الموظف أن لا يكون هناك عدم ملائمة ظاهرة بين الخطأ موضوع المخالفة ونوع الجزاء الذي يوقع على الموظف بشأن تلك المخالفة[1].

ويناط تحقيق مبدأ المناسبة أو التناسب بحسب الأصل للسلطة التشريعية إذ هي المكلفة بمهمة إيجاد الرابطة اللصيقة بين الجزاءات والمخالفات في المجال التأديبي باعتبار أن وجود تلك الرابطة هو الكفيل بضمان تحقيق مبدأ التناسب والموازنة بين الجزاء والمخالفة التأديبية وعدم ترك ذلك لمحض تقدير السلطة التأديبية، إلا أن المشرع الوظيفي قد تخلى في واقع الأمر عن هذه السلطة في مجال العقاب التأديبي للسلطات التأديبية المختلفة حيث أصبحت الأخيرة هي التي تتولى إجراء عملية التناسب أو الملائمة بين مدى خطورة المخالفة التأديبية ونوع ودرجة جسامة الجزاء التأديبي، وعليه أصبحت السلطة التأديبية هي صاحبة السلطات شبه المطلقة في القيام بتحقيق الملائمة والموازنة في مجال العقاب التأديبي[2].

ونخلص مما سلف بيانه إلى أن الطبيعة القانونية لمبدأ تناسب الجزاء مع المخالفة لا تخرج عن أنه من الضمانات المصاحبة لتوقيع الجزاء التأديبي والذي تلتزم من خلاله السلطة التأديبية المختصة باختيار الجزاء الذي يتناسب مع الخطأ الوظيفي بحيث يكون الجزاء عادلاً وملائماً للخطأ التأديبي دون إمعان أو إسراف في الشدة أو الرأفة بما يتفق مع قصد المشرع من التدرج في العقوبات التأديبية إذ أن المشرع عمد إلى تدرج تلك العقوبات حتى يتعين على السلطة التأديبية المختصة بتوقيع العقوبة أن تراعي التناسب بين المخالفة المنسوبة إلى الموظف وبين العقوبة الموقعة عليه دون أي مغالاة في التقدير أو إتباع أي أهواء من جانب تلك السلطة.[(1)]

وإذا كان المشرع الكويتي لم ينص صراحة على وجوب تناسب العقوبة التأديبية مع المخالفة المرتكبة إلا أنه نص على ذلك ضمناً عندما تدرج بالعقوبات التأديبية تدرجاً تصاعدياً بنص المادتين (28) من قانون الخدمة المدنية و (60) من نظام الخدمة

---

[1] عادل الطبطبائي – الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي – دراسة تحليلية وتطبيقية لأحكام القضاء الكويتي وقرارات مجلس الخدمة المدنية وفتاوى إدارة الفتوى والتشريع وديوان الموظفين – الطبعة الثالثة (معدله) 1998 – مكتب الدراسات والإستشارات القانونية – وحدة التأليف والترجمة والنشر بكلية الحقوق – جامعة الكويت، ص 538 .

[2] عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص 538

(1) د. احمد سلامة بدر – المرجع السابق – ص 105

المدنية، إلا أنه ترك حرية التقدير والاختبار بين هذه العقوبات للسلطة التأديبية المختصة وهو ما أثار أراء الفقه بين مؤيد ومعارض.[2]

موقف القضاء الكويتي

يمكننا التمييز بين مرحلتين مر بهما القضاء الكويتي بشأن موقفه من الرقابة على مدى ملائمة وتناسب العقوبة التأديبية مع الخطأ الوظيفي المرتكب.

المرحلة الأولى: قبل إنشاء الدائرة الإدارية والتي كان فيها القضاء ممنوعاً من التعرض للقرارات الإدارية بالإلغاء ومنها الرقابة على القرارات الخاصة بتوقيع العقوبات التأديبية على الموظفين، إلا أنه قرر أحقيته في الرقابة على الملائمة بين العقوبة التأديبية والخطأ المرتكب سواء من حيث مبدأ الرقابة في حد ذاته أو من حيث مداه إذ لم يكتفي القضاء في هذه المرحلة بمراقبة مدى التناسب بين العقوبة الموقعة والخطأ المرتكب ولكنه أحل نفسه محل الإدارة في تقدير العقوبة.

المرحلة الثانية: بعد إنشاء الدائرة الإدارية حيث بدأ القضاء في التحول إلى الاكتفاء بقضائه بإلغاء القرار التأديبي تاركاً للإدارة حرية اختيار العقوبة الجديدة، ومن أمثلة هذا الاتجاه الجديد للقضاء الكويتي هو ما قضت به محكمة التمييز في أحد أحكامها من أنه (ولئن كان لجهة التأديب سلطة تقرير الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة شأنها شأن أي سلطة تقديرية أخرى ألا يشوب استعمالها غلو والذي من صورة عدم الملائمة الظاهرة بين خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره، وتقدير الجزاء المشوب بالغلو يخرج من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية).[1]

ز- مبدأ المساواة في العقوبة التأديبية

يقوم مبدأ المساواة في العقوبة أو الجزاء التأديبي على اعتبار مؤداه عدم اختلاف تلك العقوبة باختلاف الأشخاص ومركزهم الاجتماعي طالما توافرت لهم نفس الظروف المتعلقة بنوع المخالفة ودرجة جسامتها وما قد يقترن بها من ظروف مخففة أو مشددة، حيث ينطبق هذا المبدأ في المجال التأديبي شأنه في ذلك شأن

---

[2] د. مصطفى محمود عفيفي – النظرية العامة للعقاب التأديبي في الوظيفة العامة – الطبعة الثانية – بدون ناشر – 2007 ص170.

[1] د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص561.

[2] د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص570.

القانون الجنائي حيث يرى أن لا تختلف العقوبة التأديبية باختلاف المركز الوظيفي للموظف المخطئ طالما كانت المخالفة المرتكبة واحدة[2].

وعلى الرغم من أن العقوبة التأديبية يجب أن لا تختلف باختلاف مراكز الموظفين في حالة تماثل الخطأ الوظيفي المرتكب وذلك تحقيقاً لمبدأ المساواة في العقوبة التأديبية، إلا أن المشرع الكويتي قد خرج على هذا المبدأ وجعل من اختلاف المركز الوظيفي سبباً لاختلاف نوع العقوبة المفروضة حيث ميز قانون الخدمة المدنية بين مجموعة الموظفين القياديين وخصهم بعقوبات تأديبية محددة هي (التنبيه كتابة من الوزير – واللوم – والفصل من الخدمة) **وذلك على العكس من العقوبات التأديبية للمجموعات الوظيفية الأخرى والتي تصل إلى خمسة أنواع مختلفة من العقوبات التأديبية، وهذا وضع منتقد في الفقه للسببين التاليين.**[3]

السبب الأول: أن هذه التفرقة لا يوجد لها أي مبرر في حالة تماثل الخطأ الوظيفي الذي يرتكب من أحد موظفي المجموعتين الوظيفيتين لاسيما وأن المشرع الكويتي قد تبنى الإتجاه الذي يدعو إلى إلغاء الطبقية في نطاق الوظائف العامة عندما ألغى التقسيم الثلاثي للوظائف العامة التي كانت موجودة في التشريع السابق (موظف – مستخدم – عامل) إلا أنه لم يستطيع التخلص من كامل هذه النظرة الطبقية في قانون ونظام الخدمة المدنية الحالي عند تحديده للعقوبات التأديبية لشاغلي مجموعة الوظائف القيادية أنفة الذكر.

السبب الثاني: أن المشرع الكويتي في قانون ونظام الخدمة المدنية الحالي قد استبعد العقوبات المالية من بين العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على شاغلي مجموعة الوظائف القيادية وهو الأمر الذي نعتقد معه بأن المشرع الكويتي قد قصد بذلك محاباة تلك المجموعة الوظيفية حيث أنه من غير المنطقي في دولة مثل الكويت جعلت من المجموعة والدرجة الوظيفية أساساً في تحديد الرواتب بغض النظر عن طبيعة الأعمال الوظيفية الممارسة لاسيما وأن المنطق يقتضي أن توقع العقوبات التأديبية المالية على كبار الموظفين وعلى غيرهم باعتبار أن رواتبهم قادرة على تحمل الآثار المادية لتلك العقوبات، إلا أن العقوبات المالية لا تصيب آثارها الضارة

---

[3] د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص570 ، 571

في ظل قانون ونظام الخدمة المدنية الحالي إلا الموظفين الصغار أصحاب الرواتب القليلة التي تتأثر بتوقيع تلك العقوبات المالية [1]

ومن المستقر عليه في القضاء الإداري الكويتي أن التعيين من الملاء مات التقديرية التي تترخص فيها الجهة إدارية في حدود ما تراه متفقاً مع الصالح العام وبمراعاة ما نص عليه القانون والمحكمة لا تحل محل جهة الإدارة وإنما تقتصر دورها على مراقبة مشروعية قراراتها[2] .

والإدارة ملزمة باتباع قاعدة المساواة في مجال القرارات الإدارية والتي تفترض التماثل في المراكز القانونية بإعتبار أن الزفراد متساوون أمام القانون إلا زنه لا يجوز التحدي بهذه القاعدة لإلزام الإدارة باتخاذ قرار معين قياساً على قرار خاطئ اصدرته لآخر إذ من المقرر أن مجرد صدور القرار المعيب لا يسبغ عليه المشروعية ولا يطهره من العيوب التي شابته ولا يجوز الأعتداد به عند إصدار قرار آخر وأدخاله كعنصر من عناصره لأن مخالفة القانون لا تبرر التمادي في الخطأ لمنافاة ذلك مع حسن سير الأدارة ومبدأ المشروعية [3] .

المطلب الثالث : تمييز المخالفة التأديبية والسلطة المختصة بها

المخالفة التأديبية والجريمة الجنائية : من المبادئ المسلم بها أن المخالفة التأديبية مستقلة عن الجريمة الجنائية من حيث طبيعة وأهداف منها ، ومن حيث الجهات الختصة بالنظر في كل منهما وإجراءات البحث والبت والمساءلة والعقوبات التي توقع في كل حالة ، ولهذا فإن وجود الجريمة الجنائية لا يترتب عليه بالضرورة أن توجد المخالفة التأديبية وإن كان من الجائز أن يشتمل الفعل الواحد على جريمة جنائية وجريمة تأديبية في نفس الوقت ، كما إن ثبوت براءة المترم من الجريمة الجنائية لا يترتب عليه حتماً تبرئته من التهمة الموجه له في الجانب التأديبي فقد تنعدم الجريمة وتثبت المخالفة التأديبية[3].

– ومن النص يبين أن هناك صلة بين بعض المخالفات التأديبية والجرائم العامة فقط تشكل الأفعال نفسها جريمة من جرائم القانون العام ، فإذا ما بدت مثل هذه الشبهة

---

[1] د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص570.
[2] د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص571.
[3] طعن بالتمييز الكويتي – 282 / 98 إداري – جلسة 1999/5/24 .
[3] د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص571.

للمحقق تولى عرض المر علىالنحو الوارد بالنص وللوزير في هذه الحالة إبـــلاغ السلطات القضائية لتتولى التحقيق ومحاكمة الموظف عما نسب إليه ، ولـــه أيضـــاً الأمر باستمرار التحقيق الإداري ، أو وقفه حتى تبت السلطات القضائية في الأمـــر وفي النهاية تتخذ جهة الإدارة ما تراه في ضوء ما يسفر عنه التحقيق أو المحاكمـــة من نتائج

– المسئولية الجزائية والمدنية :

نصت المادة (31) من قانون الخدمة المدنية على أنه " لا يمنع انتهاء خدمة الموظف لأي سبب من مسئوليته الجزائية والمدنية عند الاقتضاء " .

– لجنة التحقيق : لأهمية شاغلي مجموعة الوظائف القيادية ولانشغال مجلس الخدمة المدنية فيما عهد غليه من مهام ، وللتفرغ للتحقيق فقد نصت المادة (62) من نظـــام الخدمة المدنية على أنه " .. وللمجلس إحالة الموضوع إلى لجنة تشكل مـــن بـــين أعضائه لدراسته واقتراح القرار المناسب " .

وأجازت الفقرة الثانية من المادة (62) للجنة أن تستعين بأراء من تختاره من غيـــر أعضائها ، كما يجوز لها أن تكلف أحد أعضائها أو غيرهم لاستكمال التحقيق .

وقضت الفقرة الأخيرة من المادة (62) بعرض اقتراحات اللجنة على مجلس الخدمة المدنية لاصدار قراره الذي قضت بنهائيته .

– الوقف عن العمل : قد يكون الوقف عن العمل إجراء احتياطياً تستدعيه مصـــلحة التحقيق بأبعاد الموظف عن مكان العمل والتأثير في مجريات الأمور ، سواء فـــي الشهود أو جسم الجريمة أو لكف يده وعدم مخالطته زملائه وقد حامت حول شـــبهة ارتكاب مخالفة تأديبية ، كما قد يكون الوقف لسبب يتعلق بالمصلحة العامة .

ولهذا قضت المادة (30) من قانون الخدمة المدنية " بوقف الموظـــف عـــن عملـــه إقتضت مصلحة التحقيق ... أو المصلحة العامة ذلك ويكلون الوقف بقرار مســـبب لمدة لا تجاوز ثلاثة اشهر بجوز مدها لمدة مماثلة يعود بانتهائها إلى عمله فإذا كان الوقف لمصلحة التحقيق فإنه في هذه الحالة يوقف صرف نصف مرتب الموظف ولا يرد له إلا غذا ثبت عدم مسئوليته أو عوقب بالإنذار أو بالخصم من المرتب لمدة لا تزيد على أسبوع ، إذا كان الوقف للمصلحة العامة فإنه يتقاضى راتبه كاملاً خـــلال

فترة الوقف ، كما يوقف الموظف عن العمل إذا حبس ف دولة الكويت حبساً احتياطياً أو تنفيذا لحكم قضائي ، ويوقف صرف نصف مرتبه في حالة الحبس الاحتياطي ولا يرد له إلا إذا انتهى التحقيق إلى عدم مسئوليته – أما في الحبس تنفيذا لحكم قضائي فإنه يتم وقف صرف ثلاثة أرباع المرتب إذا كان الحكم غير نهائي ولا يرد له إلا إذا انتهت المحاكمة إلى عدم مسئوليته ، إما إذا كان الحبس تنفيذا لحكم نهائي فإنه يتم حرمان الموظف من مرتبه كاملاً[1].

– سلطة الوقف العمل : قضت المادة (54/1) من نظام الخدمة المدنية على أن " يكون الوقف عن العمل لمصلحة التحقيق طبقا للبند (1) من المادة (30) من قانون الخدمة المدنية المشار إليه بقرار من الوزير بالنسبة لشاغلي مجموعتي الوظائف القيادية والعامة .

أما بالنسبة لشاغلي الوظائف الأخرى فنصت الفقرة الثانية من المادة (54) أنفة الذكر على أن يصدر القرار من وكيل الوزارة .

ويكون الوقف للمصلحة العامة بقرار من الوزير لجميع الموظفين عملاً بالفقرة الثالثة من تلك المادة وتتحدد سلطة الإحالة التحقيق وإجرائه بالجهة الحكومية التي وقعت فيها المخالفة ولو كان الموظف تابعاً لجهة أخرى ، وذلك فيما عدا شاغلي مجموعة الوظائف القايدية (م 1 / 56) من نظام الخدمة المدنية [1].

تعتبر السلطة المختصة بالتأديب بوجه عام في دولة الكويت هي السلطة صاحبة الإختصاص بتوقيع العقوبات التأديبية التي حددها المشرع، وعليه فإن تلك السلطة لا تباشر هذا الاختصاص بوصفه حقاً شخصياً لها وإنما تباشره كوظيفة أساسية قلدها لها المشرع على أن تباشرها وفقاً للشروط والأوضاع التي حددها ووضح معالمها في التشريع الوظيفي، ومن ثم فإن السلطة التأديبية لا تستطيع أن تتنازل عن اختصاصها التأديبي إلى أي سلطة أخرى، وتختلف الدول في تنظيمها التشريعي للسلطات التأديبية اختلافا يرجع إلى محاولة كل منها لإيجاد نظام يتفق مع كيانها الاجتماعي والاقتصادي والسياسي.

---

[1] د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق- ص 424

[1] د. عادل الطبطبائي – الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي 558 ص .

- **أنظمة السلطات التأديبية في دولتي الدراسة الكويت والأردن وبعض الدول المختلفة**

هناك ثلاثة اتجاهات في تنظيم السلطات التأديبية اختارت من بينها دولتي الدراسة وبعض الدول المختلفة ما يتلاءم مع ظروفها وأوضاعها وهذه الاتجاهات تتمثل في الأساليب التالية:

الأسلوب الإداري: حيث يقوم هذا الأسلوب بتنظيم السلطات التأديبية على مبدأ إختصاص جهة الإدارة وحدها بتقدير مدى جسامة خطأ الموظف ومقدار العقوبة التي يستحقها وذلك بصورة مستقلة عن مشاركة أي جهة أخرى أو استشارة هيئة قضائية، ويبرر اللجوء إلى هذا الأسلوب أن الإدارة هي المسؤلة عن تحقيق الأهداف الموكولة إليها وإنجاز المهام المكلفة بها، ومن هنا كان لا بد أن تتمتع بسلطة تقديرية واسعة من أجل تحقيق تلك الأمور لكي تضمن سير المرافق العامة بانتظام وإضطراد[2] ، **ومن الدول التي أخذت بهذا النظام بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية والدنمارك والبرتغال وكندا والكويت.**

الأسلوب شبه القضائي: حيث يجعل هذا النظام سلطة التأديب من اختصاص الإدارة مع جهات أخرى، وبمعنى آخر هو النظام الذي يشرك جهات أخرى مع الإدارة في سلطة إيقاع الجزاء التأديبي حيث أن هذا النظام لا يتجاهل الإدارة من مجال التأديب وإنما يشرك معها جهات أخرى فقد ينشئ المشرع إلى جانب الجهة الإدارية هيئة مستقلة يتعين أخذ رأيها قبل توقيع العقوبة على الموظف ولا يلزم هذا الرأي الإدارة بشيء فهو مجرد رأي استشاري حتى تتضح الرؤيا أمام السلطة التأديبية، ولضمان تلافي مساوئ هذا النظام[1] **نجد بعض الدول التي أخذت بهذا النظام (شبه القضائي) ومنها الأردن** قد حاولت تجنب مساوئ هذا الأسلوب فعمدت إلى توزيع سلطة التأديب بين جهة الإدارة ومجالس تنشئها لهذا الغرض ويأخذ هذا النظام الصور التالية:[2]

---

(2) د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق- ص 424

(1) د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق- ص 426

(2) للمزيد من التفاصيل يراجع د. سعد نواف العنزي – الضمانات الإجرائية في التأديب – دراسة قضائية – دار المطبوعات الجامعية – الاسكندرية – 2007 – ص282.

أ) أن تقوم الإدارة قبل اتخاذها قرار إيقاع العقوبة التأديبية بأخذ رأي هيئة مستقلة تم إنشائها من قبل المشرع لهذا الغرض ويكون رأيها غير ملزم، وبمعنى آخر أن الإدارة تكون ملزمة بالرجوع إلى تلك الهيئة إلا أن رأي هذه الهيئة لا يكون ملزماً للإدارة.

ب) أن تقوم الإدارة قبل اتخاذها قرار إيقاع الجزاء بأخذ رأي هيئة مستقلة تم إنشائها من قبل المشرع لهذا الغرض ويكون رأيها ملزم، وبمعنى أخر أن الإدارة تكون ملزمة بالرجوع إلى هذه الهيئة والالتزام برأيها.

جـ) أن يتم توزيع سلطة التأديب ومجالس تنشئ لهذه المهمة مؤلفة من عناصر قضائية وإدارية حيث تناط بها مهمة إيقاع العقوبات التأديبية الشديدة مثل عقوبة الفصل من الخدمة أو العقوبات الخفيفة فتترك للإدارة.

د) كما تعتمد بعض النظم على وجود مجالس تأديبية تتولى إجراء التحقيق وإصدار قرار العقوبة التأديبية وتكون قراراتها ملزمة للإدارة.

أسلوب النظام القضائي: وهو ذلك النظام الذي يجعل سلطة التأديب من اختصاص القضاء حيث أنه بموجب هذا النظام تكون السلطة القضائية مستقلة بعملية التأديب وذلك من خلال الفصل بين سلطة التحقيق والاتهام والمحاكمة، وعليه تختص الإدارة برفع الدعوى التأديبية ومتابعة سيرها ومجرياتها في حين يختص القضاء بتقدير مدى جسامة خطأ الموظف وتحديد العقوبة المناسبة له، ومن ثم فإن الأخذ بهذا النظام يتطلب وجود إجراءات تأديبية محددة ووجود جهاز قضائي متخصص بهذا النوع من الدعاوى ويكون قرار الهيئات القضائية ملزم للإدارة [1].

ومن الدول التي أخذت بأسلوب النظام القضائي في مجال تنظيم السلطة التأديبية ألمانيا الاتحادية ومصر والنمسا.

السلطة التأديبية المختصة في دولة الكويت:

يعتبر قانون الخدمة المدنية رقم 15 لسنة 1979 الحالي هو نهاية تطور التشريعات الوظيفية في دولة الكويت حيث تضمن هذا القانون المبادئ الأساسية للوظيفة العامة

---

[1] د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق- ص 436

وترك الأحكام التفصيلية لمرسوم نظام الخدمة المدنية الصادر عام 1979 وتعديلاته، وقد إتبع المشرع في هذا القانون الأسلوب الإداري في التأديب حيث أوكل هذا الاختصاص للجهة الرئاسية وحدها دون ثمة مشاركة من قبل أي جهة أخرى.[2]

ويختلف تنظيم السلطات التأديبية في الكويت باختلاف درجات الموظفين حيث ميز المشرع في الإجراءات التأديبية والسلطة المختصة بالتأديب بين من يشغلون الوظائف القيادية وباقي فئات الموظفين الذين ينتمون إلى مجموعات الوظائف العامة الفنية والمساعدة والحرفية والخدمات وذلك على النحو التالي:

أ) **السلطة المختصة بتأديب شاغلي مجموعة الوظائف القيادية:**

تختلف السلطة المختصة بتأديب شاغلي مجموعة الوظائف القيادية بإختلاف نوع العقوبة التي يجوز توقيعها عليهم وفقاً للمادة (62) من نظام الخدمة المدنية كما يلي:[3]

1. الوزير هو صاحب الحق في توقيع عقوبة التنبيه والذي يجب أن يكون مكتوباً.
2. ويختص مجلس الخدمة المدنية بتأديب الموظفين شاغلي هذه المجموعة وذلك بتوقيع عقوبتي اللوم والفصل من الخدمة عليهم، وللمجلس إحالة الموضوع إلى لجنة تشكل من أعضائه لدراسة واقتراح القرار التأديبي المناسب، ويجوز لتلك اللجنة أن تستعين بآراء من تختاره من غير أعضائها كما يجوز لها تكليف أحد أعضائها أو غيرهم لاستكمال التحقيق وتعرض اقتراحات تلك اللجنة على المجلس ويكون قراره نهائياً في الموضوع حيث أن رأى هذه اللجنة ما هو إلا رأى استشاري إلا أنها تقوم بالإجراءات التمهيدية اللازمة لعملية اتخاذ القرار النهائي.

ووفقاً للمادة (63) من نظام الخدمة المدنية على أن تكون إحالة شاغلي مجموعة الوظائف القيادية إلى مجلس الخدمة المدنية كهيئة تأديبية بقرار من الوزير يتضمن بياناً بالمخالفات المنسوبة للموظف والأدلة التي تؤيد الاتهام ويبلغ الموظف بصورة

---

[2] د. سعد نواف العنزي – الضمانات الإجرائية في التأديب – دراسة مقارنة – دار النهضة العربية – القاهرة 2005 – ص287. ،
د. بدرية جاسم الصالح – سلطة التأديب في قانون التوظيف بالكويت – مطبوعات جامعة الكويت 1994 ص31

[3] يراجع في ذلك المادة (62) من نظام الخدمة المدنية الكويتي.
- د. نايف مطلق المطيري ، ومنذر عبد العزيز الشمالي – مرجع سابق – ص100

من قرار الإحالة قبل الموعد المحدد لانعقاد المجلس بخمسة عشر يوماً على الأمل.[1]

وعلى الرغم من أن انعقاد مجلس الخدمة المدنية كهيئة تأديبية لشاغلي مجموعة الوظائف القيادية وقيام هذا المجلس بتشكيل لجنة تضم عدد من أعضائه بالإضافة إلى الاستعانة بآخرين لا يغير من الطبيعة الإدارية للتأديب وذلك لأن السلطة المختصة بالتأديب هي سلطة إدارية خالصة حيث أن الغرض من إسناد تأديب شاغلي مجموعة الوظائف القيادية إلى مجلس الخدمة المدنية قد جاء نظراً لخطورة المهام الوظيفية التي تمارسها هذه المجموعة وذلك بالإضافة إلى أن اختيار أفراد تلك المجموعة القيادية لا يتم وفقاً للشروط والمعايير التي حددها القانون لتعيين باقي الموظفين، كما أن تعيين أفراد شاغلي هذه الطائفة القيادية غالباً ما يكون ذات طابع سياسي مما يبرر إسناد مهمة الرقابة عليهم وتأديبهم إلى مجلس الخدمة المدنية الذي يعتبر المحرك الأول للعمل السياسي في دولة الكويت باعتباره لجنة وزارية من لجان مجلس الوزراء المتعددة[2]

ب) السلطة المختصة بتأديب شاغلي المجموعات الوظيفية الأخرى:

تنص المادة (61) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية على أن يختص وكيل الوزارة بتوقيع جميع العقوبات التأديبية لشاغلي مجموعتي الوظائف الفنية المساعدة والمعاونة، أما بالنسبة لمجموعة شاغلي الوظائف العامة فيختص وكيل الوزارة بتوقيع جميع العقوبات التأديبية ما عدا الفصل من الخدمة فيصدر به قرار من الوزير[1].

ويكون للوزير في جميع الأحوال تعديل القرار الصادر من وكيل الوزارة بتخفيض العقوبة أو تشديدها كما يكون له إلغاء التحقيق أو حفظه. [2]

[1] يرجع في ذلك المادة (63) من نظام الخدمة المدنية الكويتي .
[2] د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص430
[1] د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق- ص 431
[3] يراجع في ذلك المادة (61) من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

ثانياً: الوضع في نظام الخدمة المدنية الأردنـــي

1) مفهوم العقوبـــة التأديبيـــة:

لم تحدد الأنظمة الوظيفية الأردنية تعريفاً للعقوبة التأديبية حالها فـــي ذلـــك كحالـــة الأنظمة الوظيفية في بعض الدول الاخرى ومنها دولة الكويت، وعلى ذلك فقد ذهب جانب من الفقه الأردني إلى تعريف العقوبة التأديبية بأنها إجـــراء إداري يســـتهدف أساساً حسن سير المرفق الذي ينتمي إليه الموظف مرتكب المخالفة المسلكية، وهي العقوبة التي توقع لعقاب وردع مخالفة الواجبات المسلكية.(3)

وعرفها جانب آخر من الفقه بأنها هي الجزاءات التي توقع على مرتكبي الجـــرائم التأديبية من الموظفين باعتبار أن هذه العقوبات ذات طبيعة أدبية أو مالية أو فقهيـــه للعلاقة الوظيفية.(4)

ومن خلال التعريفات السابقة يتضح أن العقوبة التأديبية في النظام الوظيفي الأردني تكمن في أنها تعد بصفة عامة وسيلة من الوسائل الإدارية الرادعة تطبقهـــا الجهـــة المختصة بناء على نص في القانون من أجل المحافظة على النظام داخل الجماعـــة الوظيفية، كما أن تلك العقوبة التأديبية تحمل صفة الوظيفة بالعبء الذي لا تمس به إلا المخالف فقط في مصالحه الوظيفية، وعليه يؤدي الخطأ الـــوظيفي أو التـــأديبي بصرف النظر عن شكله ومظهره الذي يظهر فيه إلى فرص العقوبة التأديبية التـــي توقع بحق الموظف العام مرتكب تلك المسلكية المسلكية بحيث لا يجوز بأي حال من الأحوال توقيع العقوبات التأديبية بحق أشخاص لا يتمتعون بصفة الموظف العـــام، وبالتالي يبرز عدم جواز الخلط بين العقوبة التأديبية والعقوبة الإدارية إذ تختلف كل منهما عن الأخرى في ميدان تطبيقها، حيث تطبق العقوبات الإدارية داخـــل نظـــام قانوني عام بينما تطبق العقوبات التأديبية داخل نطاق الوظيفة العامة للدولة.(1)

2) أنواع العقوبة التأديبيـــة:

حدد قانون نظام الخدمة المدنية الأردني العقوبات التأديبية على سبيل الحصر وذلك وفقاً للمادة (141/أ) والتي نصت على أنه (إذا ارتكب الموظف مخالفـــة للقـــوانين

---

(3) أ.د. علي خطار شطناوي – القانون الإداري الأردني – الكتاب الثاني - الطبعة الأولى – 2009 – دار وائل للنشر ص121
(4) أ.د. خالد الزعبي – القانون الإداري الأردني – الطبعة الثالثة – 1998 – دار الثقافة – ص238.
(1) أ.د. علي خطار – شطناوي – مرجع سابق – ص121.

والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقهـــا، أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وســـلوكه فتفـــرض عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية:

1- التنبيه
2- الإنذار
3- الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا تزيد عن سبعة أيام في الشهر.
4- حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة.
5- حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات.
6- حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات .
7- الاستغناء عن الخدمة .
8- العزل .

وعلى الرغم من أن المشرع الأردني قد حدد العقوبات التأديبية على سبيل الحصـــر على غرار العقوبات الجنائية، إلا أنه يوجد إختلافاً جوهرياً بـــين هـــذا وذاك، إذ لا توجد مقابلة بين المخالفات المسلكية أو الإدارية والعقوبات التأديبية، حيث لم يحـــدد المشرع الأردني عقوبة تأديبية بعينها لكل مخالفة إدارية كما هو الحال فـــي قـــانون العقوبات، وعليه فإن السلطة التأديبية هنا تتمتع بصلاحية تقديرية واسعة بشأن تقدير جسامة المخالفة وتحديد العقوبة التأديبية المناسبة لها من بين العقوبات التأديبية التي حددها القانون على سبيل الحصر، ومن ثم يكون من حق السلطة التأديبيـــة اختيـــار العقوبة التي تتراءى لها بأنها ملائمة لمدى جسامة المخالفة، إلا أن هذه السلطة لـــم تعد تتمتع بصلاحية تقديرية واسعة في اختيار العقوبة التأديبية المناســـبة لجســـامة المخالفة كما كان من قبل حيث يتعين أن يكون هناك تناسب بين نوع ومقدار العقوبة وبين مدى جسامة المخالفة المسلكية وأن لا يشوب ذلك غلو في التقدير.[1]

ومن خلال نص المادة (141/أ) أنف البيان يمكننا تصنيف العقوبات التأديبية فـــي الأردن على النحو التالي:

---

[1] المادة (141/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007.

أ- **عقوبات معنوية:** وهي التي تعد أقل درجات العقوبات التأديبية جسامة وتشمل التنبيه الذي نوعاً من اللوم للموظف وإفهامه بلزوم التصرف الذي تقتضيه واجبات وظيفته وعدم ارتكاب المخالفة مرة أخرى، والإنذار الذي يجمع بين اللوم والتنبيه معاً بحيث يتم تحذير الموظف بأنه سوف يعاقب بعقوبة أشد إن عاد لارتكاب المخالفة أو الفعل في المستقبل.

ب- **عقوبات مالية:** وهي التي تتمثل في الخصم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر، وحجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة، وحجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات أو حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات.

جـ- **العقوبات الاقصائية:** وهي التي تتمثل في الاستغناء عن الخدمة، والعزل من الوظيفة، وتعتبر هذه العقوبات أشد العقوبات التأديبية في نظام الخدمة المدنية الأردني لأنها تؤدي إلى إنهاء العلاقة الوظيفية بين الموظف والإدارة، ويتم الاستغناء عن الموظف وفقاً لهذا النظام في حالتين:

الأولى: بقرار من المجلس التأديبي لإرتكاب الموظف مخالفة جسيمة.

الثانية: بحكم إذا وقع على الموظف ثلاث عقوبات مختلفة من العقوبات التأديبية المتمثلة في (الخصم من الراتب الشهري الأساسي بما يزيد عن سبعة أيام في الشهر – حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة – حجب الزيادة السنوية لمدة سنتين)

ويترتب على عقوبة الاستغناء عن الخدمة أنفة الذكر عدم السماح للموظف بالتقدم بطلب تعيين لإشغال وظيفة في الخدمة المدنية إلا بعد مرور ثلاث سنوات على الأقل على صدور قرار الاستغناء عنه والحصول على قرار من رئيس ديوان الخدمة المدنية بالموافقة على التقدم للعمل فيها.

أما العزل من الوظيفة وهو أشد العقوبات التأديبية في نظام الخدمة المدنية الأردني فيكون في الحالات الثلاثة التالية:

أ. بقرار من المجلس التأديبي لارتكاب الموظف مخالفة جسيمة

ب. إذا حكم على الموظف من محكمة مختصة في أي جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة أو الأخلاق.

جـ- إذا حكم على الموظف من محكمة مختصة مدة تزيد على ستة أشهر لارتكابه أي جريمة جنائية أخرى.

ويترتب على عقوبة العزل من الوظيفة نتائج في منتهى الخطورة منها أن الموظف يحرم من جميع حقوقه المالية وفقاً لنص المادة (176) من نظام الخدمة المدنية الأردني التي نصت على أن الموظف يحرم من حقوقه المالية إذا انتهت أو انتهيت خدمته في أي من الحالات التالية (أ) العزل من الوظيفة (ب) فقد الوظيفة (جـ) فقد الجنسية الأردنية.[1]

ويتضح الفرق بين عقوبة الإستغناء عن الخدمة والعزل في أن الأولى وعلى الرغم من إقصاء الموظف عن الوظيفة إلا أن نظام الخدمة المدنية قد كفل له بنص المادة (177/أ-4) منه أن يحصل على حقوقه المالية وفقاً لأحكام هذا النظام والقوانين والأنظمة ذات الصلة إذا انتهت أو انتهيت خدمته، ولا يجوز إعادة تعيين الموظف المعزول في أي دائرة من الدوائر، إلا أنه يجوز بموافقة رئيس الديوان السماح له بالتقدم بطلب للعمل في الخدمة المدنية وفقاً للمادة (171/د).[2]

ونخلص مما أسلفنا بيانه إلى أن المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية قد حدد العقوبات التأديبية على سبيل الحصر ووزع الصلاحيات في توقيع هذه العقوبات حسب جسامتها وخطورتها حيث أناط بالرئيس المباشر إيقاع العقوبات التي لا تتجاوز الإنذار والتنبيه، وأناط بالمدير توقيع العقوبات التي لا تتجاوز الحسم من الراتب، وجعل إيقاع العقوبات التي لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة سنة من اختصاص الأمين، وأناط بالوزير توقيع العقوبات التي لا تتجاوز الزيادة لمدة سنتين، وأوكل الاختصاص في توقيع عقوبتي الاستغناء عن الخدمة وعقوبة العزل إلى مجلس تأديبي يشكل من ثلاثة أعضاء على أن يجدد هذا المجلس كل سنتين ويكون هدفه التأكد من الوقائع والمعلومات التي ترد من لجنة التحقيق وبعد أن تصدر قرارها يحق للموظف استئناف ذلك القرار أمام لجنة الاستئناف خلال خمسة عشر يوماً ويكون قرار هذه اللجنة ملزم للرئيس بإصدار العقوبة أو إلغائها، وعليه فإنه لا توجد أي صلاحية مباشرة لأي رئيس في إيقاع تلك العقوبتين التأديبيتين.

---

[1] أ.د. محمد علي الخلايله – الوسيط في القانون الإداري – دار الثقافة- عمان – ص239

[2] يراجع في ذلك المادتين (177/أ-4 ، 171/د) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013

(3) المبادئ العامة التي تحكم العقوبة التأديبية

لقد أخذ المشرع في نظام الخدمة المدنية الأردني بذات المبادئ العامة التي تحكم العقوبة التأديبية التي أخذ بها المشرع الكويتي في قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي[1] والتي سبق وأن أسلفنا بيانها بهذه الدراسة أثناء تناولنا للوضع في الكويت وبالتالي فإننا نكتفي بالإحالة إليها تجنباً التكرار.

الاختصاص التأديبي في نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي ويتوزع ما بين السلطة الرئاسية ومجالس التأديب حيث تتمثل سلطات التأديب الرئاسية في مجلس الوزراء فيما يتعلق بوقف الفئة العليا عن العمل، والوزير الذي يمكنه توقيع الجزاءات التي لا تتعدى حجب الزيادة السنوية لمدة سنتين بالنسبة لموظفي الفئة الأولى والثانية، والأمين العام إذا كانت العقوبة التأديبية لا تتجاوز حجب الزيادة السنوية لمدة سنة بالنسبة لموظفي الفئة الأولى والثانية والثالثة، والمدير إذا كانت العقوبة التأديبية لا تتجاوز الخصم من الراتب لموظفي الفئة الأولى والثانية والثالثة، والرئيس المباشر إذا كانت العقوبة التأديبية لا تتجاوز الإنذار بالنسبة للفئات السابقة.[2]

أما بالنسبة للاختصاص التأديبي للمجالس التأديبية فنجد المشرع الأردني وعلى العكس مما فعله بالنسبة للسلطة الرئاسية التي أناط بها توقيع بعض الجزاءات الواردة في المادة (141) من النظام نجده أوكل للمجلس التأديبي الاختصاص بتوقيع جميع الجزاءات المنصوص عليها في النظام وحسب تقديره للعقوبة، فبعد أن كان اختصاص المجلس التأديبي على ثلاث مستويات أصبح وفقاً للنظام الحالي مجلس تأديبي واحد مهمته اتخاذ الإجراءات التأديبية بحق موظفي الفئة الأولى والثانية والثالثة ويتشكل هذا من:

1. أمين عام وزارة العدل رئيساً
2. عضوية كل من أمين عام الديوان ومستشار من ديوان التشريع والرأي، يسميه رئيس هذا الديوان

---

[1] يراجع في ذلك بهذا المبحث – الوضع في القانون الكويتي – المبادئ العامة التي تحكم العقوبة التأديبية.
- د. نوفان عقيل العجارمه – سلطة تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة) – الطبعة الأولى 2007 – دار الثقافة للنشر والتوزيع – الفصل الثاني – المابدئ التي تحكم السلطة التأديبية ص115.

[2] أ.د. محمد علي الخلاله – مرجع سابق – ص 245 -
- أ.د. خالد الزعبي – مرجع سابق – ص241

والجهة المختصة بإحالة الدعوى إلى المجلس التأديبي تتمثل في الـــوزير المعنـــي، ويجب على المجلس التأديبي أن يصدر قراره بشأنها خلال مدة لا تزيد على تسعين يوماً من تاريخ عقد أول جلسة.[1]

تقييم الفرضية: ومن خلال كافة ما أسلفنا بيانه يكون قد تبين لنا أن العقوبة التأديبية هي جزاء يتم توقيعه من السلطة التأديبية المختصة على الموظف بســبب إخلالــه بواجبات أو مقتضيات وظيفته، وتعتبر تلك العقوبة وسيلة ردع للموظف العام حتـــى لا يقع في المحظور.

- ***مـيـزات الـوضـــع في الـقـانون الـكـويتـي*:**

نعتقد أن في الغاء مجالس التأديب ،خسر الموظف ضمانة أكيدة بكـــون مجـــالس التأديب أكثر حيادية عن السلطة الإدارية التي تكون الخصم والحكم في آن واحد[2] وأن قانون ونظام والخدمة المدنية الكويتي في مجال حصـــر أنـــواع العقوبـــات التأديبية والسلطة المختصة بتوقيعها يتميز بما يلـــي:

أ) راعى المشرع التدرج في أنواع العقوبات التأديبية بشكل تصاعدي من الأقل شدة إلى الأكثر شدة حيث يعتبر هذا التدرج رعاية وضمانة في صالح الموظــف يجــب مراعاته عند تقدير الصعوبة الملائمة التي تتناسب مع جسامة المخالفة، وذلك تطبيقاً لمبدأ التناسب أو الملائمة، كما خص مجموعة شاغلي الوظائف القياديـــة بعقوبـــات تأديبية تتناسب مع مكانتهم في الهيكل الوظيفي.

ب) وحدد المشرع الكويتي العقوبات التأديبية التي يجوز للسلطة التأديبية المختصة توقيعها على الموظف المخطئ على سبيل الحصر وذلك تطبيقاً لمبدأ شرعية العقوبة التأديبية، وعليه فإنه لا يمكن أن يتم توقيع عقوبة تأديبية أخرى على الموظف لم يرد ذكرها في قائمة تلك العقوبات والتي تم النص عليها بالمادة (28) من قانون الخدمة المدنية والمادة (60) من نظام الخدمة المدنية.

ج) جعل المشرع الكويتي من جهة الإدارة الجهة الوحيـــدة التـــي تنفـــرد بمعاقبـــة الموظف المخطئ دون أي مشاركة من قبل أي جهة أخرى، ووضع قيد على حرية

---

(1) راجع المواد (146/هـ 145 – 146 / أ – 1،2) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(2) د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص436.

جهة الإدارة في توقيع العقاب التأديبي على الموظف إلا من خلال مجموعة من الضمانات تم النص عليها من المادة (55) من نظام الخدمة المدنية والتي أوجبت إعلان الموظف عن طريق تكليفه بالحضور أمام المحقق في الموعد المحدد، وإحاطة الموظف علماً في هذا التكليف بالتهمة المنسوبة إليه لكي يتسنى له إعداد دفاعه بشأنها والتحقيق معه كتابة أو شفاهة، ومواجهته بذل الاتهام ومناقشته تفصيلياً فيه، وسماع الشهود من الموظفين أو غيرهم بعد حلف اليمين وفقاً للمنصوص عليه بالمادتين (57 ، 58) من ذات النظام آنف الذكر.

د) يؤخذ على المشرع الكويتي أنه قام بدون أي مبرر بالتفرقة والتمييز في الإجراءات والعقوبات التأديبية بين الموظفين الذين يشغلون مجموعة الوظائف القيادية وباقي الموظفين شاغلي باقي الفئات الأخرى من الوظائف العامة والحرفية والخدمات، وهذا أمر منتقد لدى جانب كبير من الفقه الإداري، ويعتقد الباحث في صحة هذا الانتقاد.

- <u>**ميزات في التشريع الأردني**</u>

نعتقد أن قانون نظام الخدمة المدنية الأردني في مجال حصر أنواع العقوبات التأديبية والسلطة المختصة بتوقيعها يتميز بالآتي:

أ) حدد المشرع الأردني العقوبات التأديبية على سبيل الحصر وذلك بنص المادة (141/أ) من نظام الخدمة المدنية، وتدرج أيضاً بتلك العقوبات بشكل تصاعدي حاله في ذلك كحال المشرع الكويتي، وهذا يعتبر ضمانة للموظف تتم مراعاتها عند توقيع العقوبة الملائمة التي تتناسب مع جسامة المخالفة المرتكبة، وذلك تطبيقاً لمبدأ تناسب أو ملائمة العقوبة التأديبية مع المخالفة المسلكية المرتكبة، وأيضاً تطبيقاً لمبدأ شرعية العقوبة ومن ثم فإن سلطة التأديب لا تملك توقيع أي عقوبة أخرى خارج تلك العقوبات وإن فعلت ذلك كان قرارها باطلاً.

ب) وتحدث المشرع الأردني عن واجبات الموظف وسلوكه وأخلاقيات وظيفته من حيث تحديده للأمور التي يجب على الموظف الالتزام بها عند قيامه بمهام وواجبات وظيفته وكذلك الأعمال التي يخطر على الموظف الإقدام على ارتكابها حتى يكون

الموظف ملماً وعلى دراية وعلم كامل بما تفرضه عليه واجبات وظيفته ومقتضياتها وعدم مخالفتهم تجنباً لمعاقبته تأديبياً من السلطة المختصة.

جـ) تبنى المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية الجمع بين النظامين الرئاسي وشبه القضائي ووزع الاختصاص التأديبي ما بين السلطة الرئاسية ومجالس التأديب وحدد لكل منهما اختصاصاته وصلاحياته وهذا يحقق للموظف ضمانة أكثر فعالية في مجال العقاب التأديبي عنها في الأنظمة التي تتبنى الأسلوب الرئاسي فقط كدولة الكويت والذي تتمتع فيه السلطة المختصة بالتأديب بسلطة تقديرية أوسع.

د) أخذ المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية بمبدأ وحدة الجزاء حيث حظر إيقاع أكثر من عقوبة واحدة عن المخالفة المسلكية الواحدة التي يرتكبها الموظف، كما أخذ أيضاً بمبدأ المساواة حين أخضع كبار الموظفين وصغارهم إلى عقوبات تأديبية واحدة، إلا أن المشرع ميز موظفي الفئة العليا من حيث عدم خضوعهم للسلطة التأديبية الرئاسية مثل باقي موظفي الفئات الأخرى، وهذا أمر منتقد في دولتي الدراسة الأردن والكويت.

هـ) جعل المشرع الأردني صلاحيات السلطة التأديبية الرئاسية مقتصرة على توقيع بعض الجزاءات التأديبية، وجعل توقيع سائر الجزاءات المنصوص عليها في النظام من اختصاص المجالس التأديبية والتي تتشكل حسب الفئة الوظيفية للموظف المحال إليها، وعليه يكون توزيع المشرع للصلاحيات في توقيع العقوبة التأديبية قد جاء حسب جسامة وخطورة المخالفة المسلكية المرتكبة وذلك أيضاً ينطوي على ضمانة أفضل للموظف.

أهم أوجه الإختلاف بين التشريعين الكويتي والأردني:

1) تبنى المشرع الكويتي نظام الأسلوب الرئاسي في تنظيم السلطة التأديبية، وهذا النظام يقوم على مبدأ اختصاص جهة الإدارة وحدها بتقدير مدى جسامة خطأ الموظف ومقدار العقوبة التي يستحقها وذلك بصورة مستقلة عن مشاركة أي جهة أخرى باعتبار ان جهة الإدارة هي الأقدر من غيرها على الإحاطة بظروف العمل ودرجة كفاءة الموظف نفسه، وذلك يختلف عن النظام الذي تبناه المشرع الأردني والذي جمع بين الأسلوبين الرئاسي وشبه القضائي وبالتالي وزع الإختصاص

التأديبي ما بين السلطة الرئاسية ومجالس التأديب وحدد لكل منهما إختصاصاته وصلاحياته.

2) منح المشرع الأردني مجلس الوزراء اختصاصاً تأديبياً تعقيبياً بشأن الطعن الذي يقوم به الموظف في العقوبة التأديبية الموقعة بحقه خلال مدة قدرها ثلاثون يوماً من تاريخ القرار الصادر بتلك العقوبة، ولمجلس الوزراء بناء على سلطته الرئاسية الحق في سحب القرار المطعون فيه أو تعديله أو إلغائه بما يجعله متفقاً مع القانون، وذلك يختلف عن الوضع في التشريع الكويتي حيث جعل المشرع الكويتي من جهة الإدارة هي الجهة الوحيدة التي تنفرد بمعاقبة الموظف المخطئ دون أي مشاركة من قبل أي جهة أخرى وبالتالي لا يكون أمام الموظف الصادر بشأنه قرار العقوبة سوى التظلم والذي تقوم بنظره والحال كذلك جهة إدارته التي قامت بإصدار القرار المتظلم منه والذي يغلب أن يتم الفصل فيه بالرفض، وعليه لا يجد الموظف سبيل أخر أمامه سوى الطعن على ذلك القرار أمام القضاء الإداري.

3) وفقاً للمادة (61) من المرسوم الخاص بنظام الخدمة المدنية الكويتي يختص وكيل الوزارة بتوقيع جميع العقوبات التأديبية لشاغلي مجموعتي الوظائف الفنية المساعدة والمعاونة، أما بالنسبة لشاغلي مجموعة الوظائف العامة فيختص وكيل الوزارة بتوقيع جميع العقوبات التأديبية ما عدا الفصل من الخدمة يصدر بها قرار من الوزير، وعليه يكون وكيل الوزارة هو صاحب الإختصاص بتوقيع جميع العقوبات التأديبية على شاغلي مجموعتي الوظائف الفنية والمساعدة والمعاونة عدا عقوبة الفصل من الخدمة لشاغلي مجموعة الوظائف العامة والتي يملكها الوزير كسلطة تأديبية مبتدأة.

4) الغى المشرع الكويتي مجالس التأديب والتي كانت تمثل ضمانة إجرائية تأديبية على الرغم من أن تلك المجالس التأديبية كان معمولاً بها في ظل قوانين التوظيف السابقة على صدور قانون الخدمة المدنية الحالي، وذلك يختلف عن الوضع في التشريع الأردني والذي تتمتع فيه تلك المجالس التأديبية بدورها الحيوي والإيجابي الفعال نظراً لما تحققه من ضمانة إجرائية تأديبية هامة بالنسبة للموظف.

رأي الباحث في أوجه الإختلاف بين الوضعين الكويتي والأردني:

1) يرى الباحث بشأن وجه الإختلاف الأول على النحو الذي سلف بيانه بأن تبني المشرع الأردني الجمع بين النظامين الرئاسي أو الإداري وشبه القضائي يحقق ضمانة أكثر فعالية في مجال العقاب التأديبي، ولذلك يتمنى الباحث من المشرع الكويتي أن يعيد النظر في الأسلوب الرئاسي الذي تبناه بشأن تنظيم السلطة التأديبية وأن يحذو حذو المشرع الأردني في هذا الشأن.

2) يرى الباحث بشأن وجه الإختلاف الثاني على النحو الذي سلف بيانه ان الوضع في التشريع الأردني يحقق ضمانة فعالة وأفضل للموظف الذي وقع عليه عقوبة تأديبية، ويتمنى الباحث من المشرع الكويتي أن يحذو حذو المشرع الأردني في هذا الشأن نظراً لما يتميز به هذا الوضع من ضمانات أكثر فعالية لحماية الموظف من تعسف جهة إدارته في إصدار مثل تلك القرارات التأديبية.

3) ويرى الباحث بشأن وجه الإختلاف الثالث الذي سلف بيانه أن الوضع في التشريع الأردني يحقق ضمانة أفضل للموظف الصادر بشأنه عقوبة الفصل من الخدمة عن نظيره الكويتي خاصة وأن الأخير جعل من إختصاص الوزير بإصدار تلك العقوبة لا يشكل معه إلا ضمانة وهمية للموظف الصادر بشأنه تلك العقوبة وذلك للأسباب التي أسلفنا بيانها عند تحدثنا عن وجه هذا الإختلاف بين التشريعين.

4) كما يرى الباحث بشأن وجه الإختلاف الرابع أن الوضع في التشريع الأردني يحقق ضمانة أفضل للموظف من الناحية الإجرائية، ويتمنى الباحث من المشرع الكويتي النظر في تفعيل المجالس التأديبية نظراً لما تتصف به من إعتبارها تمثل محاكمات تأديبية من أجل تحقيق ضمانات إيجابية هامة وفعالة للموظف العام، كما يتمنى أيضاً من المشرع الكويتي أن يجعل إناطة الإختصاص بإصدار العقوبات الجسمية إلى تلك المجالس التأديبية بدلاً من تركه لها في يد السلطة الرئاسية وإن تمثلت في الوزير وذلك نظراً للأسباب التي أسلفنا بيانها في وجه الإختلاف الثالث.

كما يتمنى الباحث ويتفق في هذا التمني مع الدكتور/ سعد نواف العنزي في دعوة المشرع الكويتي الى إنشاء قضاء إداري مستقل بجانب القضاء العادي حتى يقوم هذا القضاء الإداري بدور أكثر فاعلية وقوة في الدفاع عن المشروعية، وحريات الموظفين العموميين، على أن يكون هذا الإختصاص شاملاً لسائر المنازعات

الإدارية على غرار ما هو معمول به في مصر وفرنســا لاســيما وأن الأســلوب الحصري في الرقابة القضائية والذي إنتهجته الدائرة الإدارية بالمحكمة الكليــة أدى إلى خروج العديد من القرارات عن نطاق رقابتها القضائية وهو ما يضــعف تلــك الرقابة.[1]

[1] د. سعد نواف العنزي – مرجع سابق – ص552.

المبحث الثاني
محو العقوبات التأديبية

تمهيد:

قررت غالبية التشريعات أسلوب أو نظام محو العقوبات التأديبية السابق توقيعها على الموظفين وذلك تشجيعاً لهم حتى يقوموا بإتباع أسلوب وسلوك الاستقامة وتحفيزاً لهم على حسن الأداء والقيام بواجباتهم الوظيفية والحرص على عدم تنكب جادة الصواب وعدم الرجوع إلى مخالفة واجبات ومقتضيات الوظيفة، وسوف تتناول في هذا المبحث نظام محو العقوبات التأديبية في قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي ونظام الخدمة المدنية الأردني.

المطلب الاول : مفهوم محو العقوبات التأديبية

يقصد بمحو العقوبات التأديبية إزالة كافة آثارها بعد فترة زمنية معينة يحددها القانون إذا قام الموظف بتحسين سيره وسلوكه والتزم بحدود واجبات ومقتضيات وظيفته، ويعتبر محو العقوبة التأديبية رد اعتبار للموظف وإعطائه فرصة الأمل المستقبلي لكي يبدأ حياة وظيفية جديدة خالية من أي آثار أو شوائب للعقوبات التي وقعت عليه في الماضي طالما أن الهدف من تلك العقوبات قد تحقق.[1]

الفرع الأول : الوضع في قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي

أجازت المادة (29) من المرسوم بقانون رقم 15 لسنة 1979 الصادر في شأن الخدمة المدنية محو العقوبات التأديبية حيث نصت تلك المادة على أنه (يجوز محو العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف وفقاً للقواعد التي يحددها نظام الخدمة المدنية، ويترتب على محو العقوبة إعتبارها كأن لم تكن بالنسبة للمستقبل).[2]

وتولت المادة (70) من المرسوم الصادر في 1979/4/4 في شأن نظام الخدمة المدنية بيان محو العقوبات التي توقع على الموظف بعد فترة زمنية محددة حيث نصت تلك المادة على أن ((تمحى العقوبات التأديبية التي توقع على الموظف بانقضاء الفترات التالية دون أن توقع عليه أي عقوبة تأديبية:

- ستة أشهر في حالة الإنذار

(1) أ.د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص624

(2) المادة (29) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

- سنة في حالة الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز أسبوعاً
- سنتان في حالة الخصم من المرتب لمدة تزيد على أسبوع.
- ثلاث سنوات في حالة تخفيض المرتب بمقدار الربع لمدة لا تقل على ثلاث شهور ولا تجاوز أثنى عشر شهراً.
- أربع سنوات في حالة خفض الدرجة.

كما تمحى عقوبة التنبيه أو اللوم التي توقع على شاغلي مجموعة الوظائف القيادية بانقضاء ثلاث سنوات، ويكون المحو بقرار من السلطة المختصة بتوقيع العقوبة، ويترتب على محو العقوبة اعتبارها كأن لم تكن بالنسبة للمستقبل))[1]

ووفقاً لأحكام المادتين السالف بيانهما فإنه يشترط لمحو العقوبات التأديبية الواردة بهما ما يلي:

1. أن تنقضي المدة القانونية المحددة قرين كل عقوبة دون توقيع أي عقوبة تأديبية أخرى خلال تلك المدة.
2. حسن سلوك الموظف خلال المدة المحددة.
3. أن يكون المحو بقرار من السلطة المختصة بتوقيع العقوبة
4. اقتصار آثار محو هذه العقوبات على المستقبل.

ونتحدث عن تلك الشروط التي أسلفنا بيانها بالإيجاز التالي:

الشرط الأول: مرور مدة زمنية معنية:

وهي المدة المقررة بنص المادة (70) من نظام الخدمة المدنية قرين كل عقوبة على النحو الذي أسلفنا بيانه، **إلا أنه يتلاحظ لنا على هذا الشرط الملاحظات التالية:**

أ) أن المشرع لم يحدد تاريخاً معيناً تبدأ منه المدة المقررة للمحو وهو الأمر الذي يمكن معه القول بأن ذلك التاريخ هو تاريخ توقيع العقوبة أو تاريخ بدء تنفيذها أو تاريخ انتهاء تنفيذها.

ويعتقد أستاذنا الدكتور عادل الطبطبائي أن تاريخ توقيع العقوبة هو التاريخ الذي يجب أن تبدأ منه مدة محو العقوبة التأديبية.[2]

---

[1] المادة (70) من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

[2] أ. د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص624

ونحن لا نتفق مع ما ذهب إليه ذلك الإعتقاد آنف الذكر لاسيما وأن مفهوم أحكام عبارة النص يقضي بأن التاريخ الذي يجب أن تبدأ منه مدة محو العقوبات الواردة فيه هو إنتهاء تاريخ تنفيذ العقوبة وليس تاريخ توقيعها لاسيما وأن فترة تنفيذ الموظف للعقوبة تعتبر ذات الأثر الأشد لتوقيعها عليه وهي النتيجة الحتمية لارتكابه الفعل المخالف وما كان المحو إلا ليبدأ الموظف حياة جديدة يتخلص فيها من آثار العقوبات التأديبية التي وقعت عليه، وعليه فإن مدة المحو يجب أن لا تبدأ إلا منذ تاريخ تخلصه من تنفيذها عليه، هذا من ناحية.

ب) ومن ناحية أخرى فإن المشرع لم يورد حكماً يوضح بيان كيفية حساب مدد المحو إذا ما تعددت العقوبات التأديبية وتعاقب توقيعها على الموظف الأمر الذي يدعو إلى التساؤل في مثل هذه الحالات – هل تحسب مدة كل عقوبة على حده ولو تداخلت – أم تحسب تلك المدد بالتعاقب بحيث يجب أن تنتهي المدة اللازمة لمحو العقوبة الأولى وتبدأ بعد ذلك مدة العقوبة الجديدة – أم أن توقيع عقوبة جديدة على الموظف يؤدي إلى قطع مدة المحو للعقوبة الأولى بحيث يبدأ سريان جديد للمدتين كل على حده أي التعاقب بينهما.

ويعتقد الدكتور عادل الطبطبائي أن الإحتمال الثالث الذي يرى أن توقيع عقوبة جديدة على الموظف يؤدي إلى قطع مدة المحو للعقوبة الأولى بحيث سريان للمدينين كل على حده، وإن كنا نتفق مع ذلك الاعتقاد من أن ارتكاب الموظف لمخالفة تأديبية جديدة ترتب عليها معاقبته عنها يؤدي إلى قطع مدة المحو للعقوبة الأولى وسريانها من جديد من تاريخ العقوبة الثانية إلا أنه يجب أن لا تحسب مدة المحو للعقوبة الثانية إلا من تاريخ مدة المحو الجديدة للعقوبة الأولى.

وترتيباً على سلف ما بيانه فإننا نرى أنه يجب في هذه الحالة وبعيداً عن أي حسابات حرمان الموظف الذي يرتكب مخالفات متعددة من نظام محو العقوبة وذلك لأن الهدف من نظام المحو هو إزالة آثار العقوبة ولضمان حسن سير وسلوك الموظف فكيف بموظف دائم ارتكاب المخالفات والذي إذا ما قررنا له الحق في المحو فهذا يعتبر إهدار لقيمة النصوص القانونية لاسيما وإننا ليس أمام موظف ارتكب مخالفة تأديبية واحدة بل أمام موظف ارتكب مخالفات عديدة ومن ثم فإنه

يجب في هذه الحالة تشديد العقوبة عليه لكي يكون ذلك رادعاً له ولغيره من الموظفين الذين يرتكبون مخالفات متعددة بدلاً من أن نرسم لهم كيفية الاستفادة من نظام المحو في حالة تعدد العقوبات التأديبية السابق توقيعها عليهم بسبب تكرار مخالفتهم لواجبات ومقتضيات وظائفهم.

الشرط الثاني: حسن سلوك الموظف خلال المدة المحددة:

ويتمثل هذا الشرط في أن يكون سلوك الموظف خلال فترة المحو مرضياً ولا تشوبه أي شائبة حيث وضع المشرع لذلك قرنية واضحة وهي ألا توقع على الموظف عقوبة تأديبية جديدة لأن وقوع الموظف في خطأ جديد يحاسب عليه تأديبياً دليل كاف على عدم تحسن سلوكه مما يبرر عدم انتفاعه بمدة المحو التي انقضت من تاريخ تنفيذه للعقوبة التأديبية الأولى.

الشرط الثالث: أن يكون المحو بقرار من السلطة المختصة بتوقيع العقوبة:

لا يتم محو العقوبة التأديبية بقوة القانون، وإنما يتم بموجب قرار من السلطة المختصة بتوقيع العقوبة.

إلا أن السلطة التأديبية قد تسيء استعمال هذه السلطة وترفض إصدار قرار المحو رغم توافر شروطه الأخرى، وفي هذه الحالة فليس هناك من سبيل أمام الموظف إلا الطعن على هذا القرار أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية، ومن هنا يثار التساؤل هل يلزم أن يتقدم الموظف بطلب إلى السلطة التأديبية المختصة لإصدار قرارها بمحو العقوبة؟ – لا نعتقد ذلك حيث أن المشرع لم يشترط تقديم طلب لإصدار قرار المحو إلا أن ذلك لا يمنع الموظف من تقديم هذا الطلب.[1]

الشرط الرابع: إقتصار آثار المحو على المستقبل:

لقد حددت المادة (70) من نظام الخدمة المدنية في فقرتها الأخيرة الآثار المترتبة على محو العقوبات التأديبية وذلك بنصها الصريح على أنه (............... ويترتب على محو العقوبة اعتبارها كأن لم تكن بالنسبة للمستقبل) وهذا يعني أن المحو ليس له أي أثر بالنسبة لما رتبته العقوبة في الماضي من آثار سواء بإعتبارها عقوبة أصلية أو عقوبة تبعية مترتبة عليها، أما بالنسبة للمستقبل وهذا ما قصده المشرع

---

(1) د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق- ص 627 ، 628

فيجب ألا يعتد بالعقوبة إطلاقاً في تقدير سلوك الموظف عند وضع تقرير كفاءته أو احتمال ترقيته بالمستقبل.[1]

وقد يثار التساؤل عن مصير الأوراق الخاصة بقرار إيقاع العقوبة الموجــودة فــي ملف الموظف لاسيما وأن نص المادة (70) من نظام الخدمة المدنية لم يرد بــه أي إشارة إلى ذلك؟ – وللإجابة على ذلك التساؤل فإننا نتفق مع ما ذهب إليه أســتاذنا الدكتور عادل الطبطبائي من أن قوانين الخدمة المدنية المتعاقبة في مصر قد نصت على رفع تلك الأوراق من ملف الموظف وذلك حتى لا تترك أي أثر يدل عليها في المستقبل إذا ما أريد تقدير كفاءته أو ترقيته أو ترشيحه لمنصــب معــين، بــل إن البعض يذهب إلى أبعد من ذلك ويطلب إعدام هذه الأوراق نهائياً.[2]

ومما سلف بيانه نخلص إلى أن العقوبة التأديبية تمحى بحالتين أما بمرور الوقت أو بإلغاء القرار إدارياً أو قضائياً، وأن آثار هذه المحو وإعتباره كأن لم يكن مقصورة على المستقبل بالنسبة للموظف الصادر بشأنه قرار المحو.

الفرع الثاني : الوضع في نظام الخدمة المدنية الأردني

أخذ المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية رقم 82 لعــام 2013 بفكــرة محــو العقوبة التأديبية التي توقع على الموظف بإنقضاء مدة معينة إذا لم توقع عليه خلالها أية عقوبة تأديبية ويترتب على هذا المحو اعتبار تلك العقوبة كأن لم تكن بالنســبة للمستقبل دون أن يؤثر ذلك على الحقوق والتعويضات التي ترتبت على الموظــف تجاه الغير، وعليه فقد نص نظام الخدمة المدنية الأردني آنف الذكر علــى أنــه لا تؤخذ في الاعتبار لأية غاية من الغايات المقصودة بهذا النظام أية عقوبــة تأديبيــة فرضت على الموظف وتم تنفيذها بحقه إذا ثبت أن سلوكه وعمله بعد توقيــع تلــك العقوبات عليه كانا مرضيين وأنه قد مضت على توقيعها المدة التالية:

1) ستة أشهر إذا كانت العقوبة التنبيه.
2) سنة إذا كانت العقوبة الإنذار.
3) سنتان إذا كانت العقوبة الحسم من الراتب الاساسي .
4) ثلاث سنوات إذا كانت العقوبة حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة .

---

[1] يراجع في ذلك المادة (70) من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

[2] د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص628 وهامشه بذات الصفحة.

5) ست سنوات إذا كانت العقوبة حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات فأكثر.

وعليه يشترط لمحو العقوبات التأديبية في هذا النظام ما يلي:

1) مرور المدة الزمنية المعنية قرين كل عقوبة.

2) ثبوت حسن سلوك وعمل الموظف خلال المدة المحددة.

ويتم هذا المحو بموجب قرار إداري يصدر من الوزير المختص بناء على تنسيب لجنة تشكل لهذا الغرض تتولى التثبت من حسن سلوك وأداء عمل الموظف بعد توقيع العقوبة التأديبية عليه. [1]

وقد نصت المادة (153) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 على أنه: [2]

أ) **لا يعتد لأي غاية من الغايات المقصودة بهذا النظام بأي عقوبة تأديبية فرضت على الموظف وتم تنفيذها بحقه، ومضت عليها المدد التالية:**

1. ستة أشهر إذا كانت العقوبة التنبيه.
2. سنة إذا كانت العقوبة الإنذار.
3. سنتان إذا كانت العقوبة الخصم من الراتب الأساسي.
4. ثلاث سنوات إذا كانت العقوبة حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة.
5. ست سنوات إذا كانت العقوبة حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات فأكثر.

ب) تعتبر العقوبات التأديبية المتخذة بحق الموظف ملغاة حكماً ضمن المدد المبنية في الفقرة (أ) من هذه المادة إذا لم يتخذ بحقه أي عقوبة أخرى على أي مخالفة مسلكية.

ويتضح من خلال النص آنف الذكر الذي أورده المشرع في نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد ما يلي:

1) أنه يتم محو العقوبات التأديبية التي تم تنفيذها بحق الموظف بقوة القانون إذا مضت عليها المدة المحددة قرين كل منها.

---

[1] أ.د. محمد علي الخلايله – مرجع سابق – ص241

[2] المادة (153) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

2) اعتبار العقوبات التأديبية المتخذة في حق الموظف ملغاة حكماً ضمن المـــدد المبينة بالفقرة (أ) إذا لم يوقع على الموظف أي عقوبة أخــرى علـــى أي مخالفـــة مسلكية.

تقييم الفرضية: ومن خلال ما تقدم يتبين لنا ان العقوبة التأديبية يــتم محوهــا إمـــا بمرور الوقت أو سقوط تلك العقوبة بإحدى وسائل الطعن المقررة قانوناً.

المطلب الثاني : مميزات الوضع

الفرع الأول في القانون الكويتي:

يرى الباحث أن أسلوب أو نظام محو العقوبة التأديبية الــذي أخــذ بـــه المشـــرع الكويتي على النحو الذي سلف بيانه بهذه الدراسة يتميز بالخصائص التالية:

1) أن المشرع الكويتي والاعتبارات وظيفية وإنسانية قدر أنه ليس من الحكمـــة أن يظل الموظف المرتكب لخطأ وظيفي مهدداً بالعقوبة التي تم إيقاعها عليه طوال مدة حياته الوظيفية وما قد يعكسه ذلك على عمله وإبداعه الوظيفي واستقرار مستقبله لاسيما إذا التزم الموظف بالشروط المقررة قانوناً التي يتطلبها محو تلك العقوبـــة، وعليه يكون هذا النظام قد حقق فائدة كبيرة تعود على الموظف والإدارة معاً.

2) يترتب على محو العقوبة التأديبية للموظف اعتبار تلك العقوبة كأن لم تكـــن بالنسبة للمستقبل وبناء على ذلك لا يترتب على محو هذا الجزاء التأديبي أي آثـــار بالنسبة للماضي.

3) كما يترتب على محو العقوبة أو الجزاء التأديبي سقوطها ورفع كافة أوراقها من ملف خدمة الموظف وكذلك رفع كل إشارة إليه وما يتعلق به مـــن أوراق فـــي ملف الخدمة وهو الأمر الذي يتحقق معه توفير ضمانه ذات فائدة كبيرة للموظف.

4) وضع المشرع في إعتباره أن يتم محو العقوبة التأديبية بقوة القـــانون متـــى توافرت شروطه في حق الموظف ودون حاجة إلى تقديم طلب بـــه إلـــى الســـلطة التأديبية المختصة من صاحب الشأن.

5) أن نظام محو العقوبة التأديبية يؤدي إلى رد اعتبـــار الموظـــف المرتكـــب لمخالفة تأديبية ويفتح أمامه باب التوبة ويشجعه على الاستقامة وتجنب طريق السوء وبذل الجهد في مجال عمله الوظيفي.

الفرع الثاني : في القانون الأردني

1) اشترط المشرع لمحو العقوبة التأديبية ثبوت أن الموظف الذي وقعت عليـــه تلك العقوبة قد أصبح حسن السير والسلوك في مجال عمله الوظيفي بعد توقيع هـــذه العقوبة عليه بمعنى أن يكون سلوكه وعمله مرضيين خلال المدة الزمنية المحـــددة قانوناً لكل عقوبة من العقوبات التأديبية الموقعة عليه.

2) يترتب على محو العقوبة التأديبية عدم الأخذ في الاعتبار بتلك العقوبة لأنـــه غاية من الغايات المقصودة بهذا النظام، وعليه تكون العقوبة التي تم محوها كأن لم تكن بالنسبة للموظف في المستقبل.

3) إعتبار العقوبات التأديبية ملغاة حكماً خلال المدد المحددة قرين كـــل عقوبـــة منصوص عليها بالمادة (153/أ) إذا لم يوقع على الموظف عقوبة أخرى عنـــد أي مخالفة مسلكية.

4) لقد راعى المشرع الأردني ذات الإعتبارات الوظيفية والإنسانية التـــي تـــم مراعاتها من جانب نظيره الكويتي بشأن نظام محو العقوبـــات التأديبيـــة والنتـــائج المترتبة عليه والتي سبق وأن أسلفنا بيانها أثناء تحدثنا عن مميزات الوضـــع فـــي القانون الكويتي، إلا أن المشرع الأردني رأي عدم تأثير محو العقوبة التأديبية على الحقوق والتعويضات التي ترتبت على الموظف تجاه الغير وهذا لا يقابله نص فـــي نظام الخدمة المدنية الكويتي.

- **أوجه الاختلاف بين الوضعين في الكويت والأردن**

يختلف نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد رقم 82 لسنة 2013 عن قانون ونظـــام الخدمة المدنية الكويتي في مجال محو العقوبات التأديبية بأن الأول يحقـــق ضـــمانة أفضل للموظف وللغير وهذه الضمانة متمثلة في أن المشرع الأردني رأى عدم إسناد إختصاص محو العقوبات التأديبية للسلطات التأديبية التي أصدرت العقوبة.

- **رأى الباحــث**

يرى الباحث أن نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد في مجال محو العقوبة التأديبية يحقق ضمانة أفضل للموظف عن نظيره الكويتي لأن في إسناد الأخير قرار محـــو العقوبة للسلطة التأديبية المختصة بتوقيع تلك العقوبة، وهي ذات الســلطة مصـــدرة القرار أو السلطة الرئاسية لها بذات جهة عمله قد يترتب عليه أن تسيء تلك السلطة استعمال سلطتها أو تتعسف في استعمال تلك السلطة او تنحـــرف بهـــا، وتـــرفض إصدار قرار المحو رغم توافر شروطه المقررة قانوناً وفي هذه الحالة فليس هنـــاك من سبيل أمام الموظف إلا الطعن على ذلك القرار أمام القضاء.

المبحث الثالث
آثار العقوبة التأديبية

تمهيد:

يترتب على العقوبة التأديبية بوجه عام عدة آثار في حق الموظف العام الذي يخــل بواجبات ومقتضيات وظيفته حيث تؤثر تلك العقوبة علـــى تقيــيم الأداء الســنوي للموظف وفي ترقيته ومن ثم فإن آثار هذه العقوبات التأديبية لا تمس الموظف فـــي شخصه أو حريته أو أمواله الخاصة بل تقع على مزاياه الوظيفية فتحرمه من بعض تلك المزايا.

المطلب الأول : أثر العقوبة التأديبية على تقييم الكفاءة السنوية للموظف

مما لا شك فيه أن من أهم الآثار التي تترتب على صدور عقوبة تأديبية على أحــد الموظفين في قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي والتشريع الإردني علـــى التقــيم الأداء السنوي للمؤظف .

أولاً: الوضع في القانون الكويتي

هي التأثير على تقييم الأداء السنوي للموظف وتقدير كفاءته أو تأجيل ترقيته خـــلال مدة زمنية معينه يحددها القانون.

لقد نص المشرع الكويتي على أثر العقوبة التأديبية في تقييم الموظــف بنصـــوص المواد (14 ، 16 ، 17) من نظام الخدمة المدنية حيث نصت المادة (14) من هــذا النظام على أنه ((على الرئيس المباشر تقييم أداء الموظفين الذين يرأسهم – وذلـــك فيما عدا شاغلي الوظائف القيادية عن كل سنة ميلادية منتهية بتقدير ممتاز أو جيد جداً أو جيد أو ضعيف ثم يعرضه على من يليه في المسئولية لإبداء رأيه، وفي حالة اختلاف الرئيسين وكذلك في حالة عدم وجود رئيس تال للرئيس المباشــر يعــرض التقرير على لجنة شئون الموظفين لتقدير درجة الكفاءة وتعتبر التقارير نهائية فيمـــا عدا تقارير الكفاءة بتقدير ضعيف، ويضع مجلس الخدمة المدنية قواعد وأسس التقييم والإجراءات والمواعيد اللازمة لذلك)).[1]

ونصت المادة (16) منه على أن ((تقوم وحدة شئون الموظفين بإبلاغ الموظف الذي قدم عنه تقرير بدرجة ضعيف بصورة من هذا التقرير، ويجوز له أن يتظلم منه أمام

---

[1] المادة (14) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

لجنة شئون الموظفين ويحق للموظف طلب سماع أقواله أمام اللجنة، ويضع مجلس الخدمة المدنية قواعد وإجراءات ومواعيد بحث التظلم)).[1]

كما نصت المادة (17) منه على أن ((الموظف الذي يحصل على تقريرين نهـائيين متتاليين بدرجة ضعيف يعرض أمره على وكيل الوزارة للنظر في توقيـع إحـدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (60) عدا عقوبة الفصل، فإذا حصل في السنة التالية على تقرير نهائي بدرجة ضعيف اعتبر مفصولاً من الخدمة))[2].

هذا وقد تضمن قرار مجلس الخدمة المدنية رقم 36 لسنة 2006 [3] عملية تقييم أداء الموظف كما بتنظيمها وفقاً لآلية محددة حيث قرر خضوع جميع الموظفين الكويتيين وغير الكويتيين من التنفيذيين والإشرافيين عدا القياديين، لآلية التقييم النصف السنوي الذي يتم خلال شهري يوليو وأغسطس من كل عام، والتي تهدف إطلاع الموظـف على جوانب التقصير التي بدرت منه والعقوبات التأديبية التي تـم إيقاعهـا عليـه ليتداركها وليحاول بذل المزيد من الجهد في أداء واجبه الوظيفي وصـولاً للتقيـيم المناسب في نهاية العام من خلال التقييم السنوي والذي يتم خـلال شـهري ينـاير وفبراير من كل عام حيث يستوجب أن يتضمن هذا التقييم المرتبة المناسبة للموظف (امتياز أو جيد جداً أو جيد أو ضعيف) وذلك من خلال العديد من العوامل التي يتم التقييم على أساسها عن الفترة من 1/1 وحتى 12/31 من سنة التقييم[4].

ويتضح من القرار آنف الذكر أن المشرع قد ابتغى من إصداره إضفاء المزيد مـن العدالة والموضوعية من تقييم أداء الموظفين حيث ألزم الرئيس المباشر والـرئيس التالي له بمناقشة الموظف بجوانب التقصير والضعف من جانبه من خلال التقيـيم النصف سنوي كما ألزم هذين الرئيسين بإتباع الآلية المحـددة المنصـوص عليهـا بالمواد 14 ، 16 ، 17 السالف بيانهم.

ويتضح مما تقدم حتمية تأثير العقوبة التأديبية في النسبة المئويـة لعمليـة التقيـيم السنوي للموظف لاعتبارات الموضوعية والعدالة والحيادية من قبل القائم بعملية ذلك التقييم وكذلك حتمية تأثير تلك العقوبة التأديبية على مرتبة التقييم لاسيما وأن قـرار

---

(1) المادة (16) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.
(2) المادة (17) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.
(3) يراجع في ذلك قرار مجلس الخدمة المدنية الكويتي رقم 36 لسنة 2006.
(4) يراجع في ذلك قرار مجلس الخدمة المدنية الكويتي رقم 36 لسنة 2006

مجلس الخدمة المدنية الذي أسلفنا بيانه قد اعتد بالتقدير اللفظي للموظف في ترتيب الآثار المترتبة على التقييم السنوي بغض النظر عن النسبة المئوية الحاصل عليها الموظف، وعليه فإن الموظف الحاصل على العقوبة التأديبية قد يحصل على مرتبة عالية من مراتب التقييم (ممتاز أو جيد جداً) مثلاً إن ارتأى الرئيس المباشر والرئيس التالي له استحقاقه لتلك المراتب العليا رغم توقيع التأديبية بحقه لاعتبارات وعوامل أخرى عززت من استحقاقه لها مع مراعاة الموضوعية والعدالة في عملية التقييم[1].

ثانياً : الوضع في نظام الخدمة المدنية الأردني .

- **أثر العقوبة التأديبية في تقرير تقييم الأداء السنوي للموظف:** وحتى يتحقق هدف المشرع من فرص العقوبات التأديبية وتحقيق آثارها، فقد راعى خضوع جميع الموظفين لعملية تقييم الأداء باستثناء موظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا وهم قاضي القضاة، ورئيس ديوان المحاسبة، ورئيس ديوان الخدمة المدنية، ورئيس ديوان التشريع والرأي، ولعل استثناء هذه الطائفة من الموظفين من عملية التقييم يرجع في حقيقته إلى أن مثل هؤلاء الموظفين أو الغالبية منهم قد وضع للتقييم لسنوات طويلة قبل أن يصل إلى هذا المستوى الوظيفي الأمر الذي يفترض معه أن ثبوت كفاءتهم وجدارتهم كانت هي السبب الرئيس في وصولهم إلى هذه المواقع المرتفعة من المستوى الوظيفي.[2]

ومن ناحية أخرى فإن استحقاق الموظف للترقية إلى الوظيفة أو إلى الدرجة الأعلى في حالة استيفائه للشروط القانونية التي تتطلبها تلك الترقية قد لا يصدر من الجهة الإدارية المختصة ليس لسبب إنقضاء الشروط اللازمة لهذه الترقية ولكن لوجود مانع يتعلق بالموظف ذاته يحوله دون تلك الترقية وعليه فإن قرار الترقية لا يصدر عادة بعد زوال هذا المانع وهذه الموانع محددة سلفاً من قبل المشرع وعلى سبيل الحصر ومن بينها ما يعتبر أثراً من الآثار المترتبة على إيقاع العقوبة التأديبية[3].

(1) المستشار/ سلوى فيصل بهبهاني – النظام الوظيفي في ظل قانون ونظام الخدمة المدنية – الجزء الأول – كلية الحقوق – جامعة الكويت 2011 ص39.

[2] يراجع في ذلك نص المادة (70) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013.

[3] يراجع في ذلك نص المادة (70) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013.

وفيما يتعلق بأثر العقوبة التأديبية في تقييم الأداء السنوي للموظف فقد تناول المشرع الأردني ذلك في الفصل الحادي عشر من نظام الخدمة المدنية الجديد 82 لسنة 2013 إدارة أداء الموظفين وتقييمه حيث قد نصت المادة (70 منه) على أنه:

أ) **تهدف عملية إدارة الأداء وتقييمه إلى ما يلي:**

1. الحصول على مستوى أداء أفضل يساهم في تحقيق الأهداف المؤسسية للدائرة من خلال تقييم دور الموظف في إنجاز مهامه وتحقيق الأهداف المحددة له وفقاً لمؤشرات الأداء المتفق عليها بين الرئيس المباشر والموظف في بداية سنة التقييم ووفقاً لسجل الأداء وتحضير الموظفين وتشجيعهم ودعمهم لتحسين أدائهم وتنمية مهاراتهم وقدراتهم وتطويرها وتفعيل مبدأ التنافسية.

2. تحديد الاحتياجات التدريبية وتطويرها وفق منهجية علمية وموضوعية.

ب) باستثناء موظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا يخضع جميع أداء الموظفين للمراجعة المنتظمة وتقييم الأداء.

ج) يكون إعداد تقرير الأداء السنوي النهائي مكتوباً غير أنه يجب إطلاع الموظف على تقرير أدائه السنوي إذا كان تقديره النهائي بدرجة ضعيف أو متوسط بعد تاريخ اعتماده مباشرة للاعتراض عليه ويحق لجميع الموظفين الإطلاع على نتائج تقاريرهم بعد مضي شهر من تاريخ إيداع كشوفات نتائج التقارير السنوية في الديوان.

د) يقر مجلس الوزراء بناء على تسبيب المجلس منظومة أداء شاغلي المجموعة الثانية من الفئة العليا ومن في حكمهم بحيث تتضمن آلية التقييم ومؤشراته التي تستند إلى تحقيق أهداف الدائرة وخططها الإستراتيجية والنماذج التي تعد لهذه الغاية.

ونصت المادة (71) منه على أنه:[1]

أ) يصدر المجلس بناءً على تنسيب لجنة يشكلها رئيس الديوان من ممثلين عن الوزارة والديوان والدوائر المعنية بالتعليمات والأدلة والإجراءات المتعلقة بتقييم الأداء وجميع النماذج المتعلقة بإدارة تقييم الأداء لموظفي الفئات الأولى والثانية

---
(1) المادة (71) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013.

والثالثة، بما في ذلك التعليمات المتعلقة بكيفية تقييم أداء الموظفين المنتدبين والمعارين والمكلفين والموفدين في بعثات أو دورات والمجازين بدون راتب وعلاوات والموظفين تحت التجربة والموقوفين عن العمل، على أن تتضمن هذه التعليمات الجهات صاحبة الصلاحية في تنظيم هذه التقارير.

ب) يعد الديوان نموذجاً أو أكثر يتعلق بإدارة الأداء وفقاً لفئات الموظفين أو الوظائف ولأي اعتبار آخر تتطلبه عملية التقييم وذلك بالتعاون مع الدائرة المعنية على أن تتوافق مع المنهجية المعتمدة لتقييم الأداء.

ج) تعتبر الوثائق الخاصة بسجل الأداء إحدى المرجعيات الرئيسية عند مناقشة الأداء مع الموظف لاعتماد تقرير الأداء السنوي.

د) لا يجوز إجراء أي تعديل على البيانات والملاحظات والوقائع المدونة في جميع النماذج المتعلقة بإدارة الأداء بما في ذلك نماذج سجل الأداء وتقرير الأداء السنوي سواء بالإضافة إليها أو بالحذف منها كما لا يجوز إجراء أي محو أو كشط فيها وذلك تحت طائلة بطلان التعديل والمساءلة.

هـ) 1. تعتمد البيانات والوقائع والملاحظات المدونة في سجل الأداء في تقييم أداء الموظف بموجب تقرير الأداء السنوي ويتم ذلك التقييم بأي من التقديرات التالية:
(ممتاز – جيد جداً – جيد – متوسط – ضعيف)

2 . توضع التقديرات المنصوص عليها في البند (1) من هذه الفقرة على أساس تقدير علامة لكل من البيانات والوقائع والملاحظات المتعلقة بأداء الموظف وذلك وفقاً للنموذج المعتمد لتقرير الأداء السنوي.

ونصت المادة (73/ج)[1] منه على أن (تؤخذ بعين الاعتبار جميع العقوبات التي يتم إيقاعها بحق الموظف خلال سنة التقييم ولا يجوز أن يزيد تقدير الموظف على جيد إذا اتخذت بحقه أي من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في البنود من (2) إلى (6) من الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام.[2]

---

[1] المادة (73/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني.
[2] يراجع نص المادة 141/أ من نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد رقم 82 لسنة 2013

ونصت المادة (73/و)[1] منه على أنه (في حال اعتراض الموظف على التقدير يقوم المرجع المختص بالمصادقة على التقرير أو من يفوضه بإحالة التقرير مع الاعتراض على اللجنة المختصة المنصوص عليها في المادة (74) من هذا النظام.[2]

كما نصت المادة (75) منه على أنه:[3]

أ) بعد اكتساب تقارير الأداء السنوية الصفة النهائية يقوم المرجع المختص باتخاذ الإجراءات التالية:

1. إذا تبين أن التقدير الوارد في تقرير الأداء السنوي لأي موظف بدرجة متوسط فليلفت نظره خطياً ويطلب منه معالجة مظاهر تقصيره وتحسين مستوى أدائه وإنتاجية.
2. إذا كان تقدير أداء الموظف في تقرير الأداء السنوي بدرجة ضعيف لسنة واحدة أو بتقدير متوسط لسنتين متتاليتين فتحجب عنه زيادة سنوية واحدة.
3. إذا كان تقدير الأداء الوارد في تقرير الأداء السنوي بدرجة ضعيف وفي السنة السابقة مباشرة بتقدير متوسط فتحجب عنه الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات.
4. إذا كان تقدير الموظف في تقرير الأداء السنوي بتقدير ضعيف لسنتين متتاليتين تنهي خدمته بقرار من المرجع المختص.

ب) يعامل حجب الزيادة السنوية الوارد في الفقرة (أ) من هذه المادة معاملة العقوبة التأديبية لجميع الغايات المنصوص عليها في هذا النظام.

كما نصت المادة (34) منه على أنه:[4]

أ) تمنح زيادتان سنويتان للموظف الحاصل على تقدير (ممتاز) لسنتين متتاليتين وزيادة سنوية واحدة للحاصل على تقدير (جيد جداً) حداً أدنى لسنتين متتاليتين في الدائرة التي تحصل على المركز الأول في أعلى مرحلة من مراحل جائزة الملك عبد الله الثاني لتميز الأداء الحكومي والشفافية.

---

[1] المادة (73/و) من نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد رقم 82 لسنة 2013.
[2] يراجع في ذلك نص المادة 74 من نظام الخدمة المدنية الاردني الجديد رقم 82 لسنة 2013.
[3] المادة (79) من نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد رقم 82 لسنة 2013.
[4] المادة (34) من نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد رقم 82 لسنة 2013.

ب) يمنح الموظف الذي يحصل على جائزة الملك عبــد الله الثــاني لتميــز الأداء الحكومي والشفافية خمس زيادات سنوية.

ج) يشترط لمنح الزيادات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة أن يكــون الموظف قد أمضى خدمة فعلية من دائرته مدة لا تقل عن ثمانية أشهر فـــي الســـنة التي حصلت فيها الدائرة على الجائزة.

د) تمنح الزيادة المنصوص عليها في الفقرتين (أ) و (ب) من هذه المادة بقرار مـــن الوزير بناء على تسبيب اللجنة المركزية اعتبارا من اليوم الأخير من شهر كـــانون الأول من كل سنه.

ويتلاحظ لنا من خلال نصوص المواد أنفة الذكر أن العقوبة التأديبية الموقعة علـــى الموظف تؤثر في تقييم أداء كفاءته خلال سنة التقييم، وليس هذا فحسب بل أن تقرير تقييم الأداء يرتب مجموعة من الآثار الأخرى إما لمصلحة الموظف وتعتبـــر آثـــار إيجابية وهي المنصوص عليها بالمادة (34/أ) من نظام الخدمة المدنيـــة، أو آثـــار سلبية ضد مصلحة الموظف وهي وفقاً للمنصوص عليـــه بالمـــادة (75) مـــن ذات النظام[1]، كما يعتبر تقرير تقييم الأداء السنوي معياراً للمفاضلة بين الموظفين فيمـــا يتعلق بعملية الترفيع أو (الترقية) وفيما يتعلق بالإيفاد للبعثات العلمية.

وبالنظر إلى الآثار الهامة التي ترتب على تقرير تقييم الأداء السنوي أنفة الذكر فقد أعطى المشرع الأردني للموظف الحق في الاعتراض على تقريره السنوي إذا كان بدرجة متوسط أو ضعيف حيث تؤلف لجنة خاصة لهذه الغاية بقرار مـــن الـــوزير المعني في الدائرة التي يعمل فيها الموظف والتي تصدر قرارها النهائي خلال مدة لا تزيد على سبعة أيام وذلك وفقاً لفحص المادة (74/ب)[2] من نظام الخدمة المدنيـــة الجديدة رقم 82 لسنة 2013 بعد أن كانت تلك المدة أربعة عشر يوماً وفقـــاً لنظـــام الخدمة المدنية السابقة رقم 30 لسنة 2007، وفي جميع الأحوال يكون تقرير تقيـــيم هذا الأداء مبنياً على ما ورد عن الموظف في نموذج سجل الأداء وفي أي وثـــائق

---

(1) يراجع في ذلك المادتين (34/أ ، 75) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013.
(2) يراجع في ذلك نص المادة 74/ب من نظام الخدمة المدنية رقم 82 لسنة 2013.

أخرى أو سجلات أو ملفات التي تتعلق بدائرة الموظف وعلى المبررات المقدمة من الموظف المعترض.[1]

المطلب الثاني : أثر العقوبة التأديبية في ترقية الموظف:

أولاً : الوضع في الكويت

وسوف نتحدث في المطلب عن أثر العقوبة في ترقية المؤظف وتأجيل الترقية المستحقة للموظف .

من خلال نص المادة (68) من نظام الخدمة المدنية الكويتي[2] يتضح لنا أن من أهم الآثار التي تترتب على صدور قرار بتوقيع عقوبة تأديبية على أحد الموظفين هو تأجيل ترقيته خلال مدة زمنية معينة حددها المشرع، ولكن هذا لا يعني أن كل العقوبات التأديبية تؤدي إلى تأجيل الترقية، كما أن هذا التأجيل تختلف مدته وأثره باختلاف العقوبات الأصلية التي وقعت على الموظف وبنوع الترقية المستحقة حيث قد نصت المادة أنفة الذكر على أنه (لا يجوز النظر في ترقية موظف وقعت عليه إحدى العقوبات التأديبية إلا بعد انقضاء الفترات المحددة قرين كل منها:

- ستة شهور في حالة الخصم من المرتب لمدة تزيد على أسبوع.
- سنة في حالة الخفض من المرتب.
- سنتان في حالة خفض الدرجة.

وتحسب فترات التأجيل المشار إليها من تاريخ توقيع العقوبة ولو تداخلت في فترة أخرى مترتبة على عقوبة سابقة.

ويتلاحظ لنا من خلال مفاد أحكام المادة آنفة الذكر أن المشرع لم يشير إلى عقوبة الإنذار بوصفها أحد الجزاءات التي تؤدي إلى تأجيل الترقية لفترة معينة وذلك مراعاة منه لبساطة هذا الجزاء الذي لا يسوغ أن يكون مؤثراً في ترقية الموظف، كما أن توقيع عقوبة الخصم من المرتب لمدة أسبوع فأقل لا تؤدى أيضاً إلى تأجيل ترقية الموظف، إلا أنه يجب أن ينظر إلى عقوبة الخصم من المرتب عن كل مخالفة على حده فمثلاً إذا عوقب الموظف عن مخالفتين بعقوبتين بالخصم كل عقوبة منها بأربعة أيام فإن هاتين العقوبتين لا تؤثران في هذه الحالة في استحقاق هذا الموظف

[1] د. محمد علي الخلايله – مرجع سابق – ص215.

[2] يراجع في ذلك المادة (68) من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

للترقية أو تأجيلها وذلك باعتبار أن مقدار الخصم في كل منهما لا يقل عن مدة أسبوع وإن كان يزيد على ذلك فيهما معاً، وأخيراً لم يشير المشرع كذلك إلى عقوبة العزل من الخدمة باعتبار أن تلك العقوبة تؤدي إلى قطع صلة الموظف بالوظيفة بصفة نهائية ومن ثم لا يكون هناك محل بعد ذلك للنظر في ترقيته.[1]

كما يتلاحظ لنا أيضاً أن ما حدده المشرع من عقوبات تأديبية ذات الأثر في تأجيل الترقية للموظف خلال مدة معينة جميعها عقوبات أصلية قام المشرع بتحديدها على سبيل الحصر وهذا يمثل ضمانة للموظف توفر له العلم التام بنوع العقوبة التي قد تؤثر في ترقيته فيحاول تجنب توقيعها عليه من خلال محافظته على القيام بواجبات ومقتضيات وظيفية، كما يمثل ذلك ضمانة أيضاً للمرفق العام تتمثل في انتظام سير العمل واستقراره.

تأثير التأجيل على الترقيات المستحقة للموظف:

إذا كان توقيع عقوبة تأديبية أصلية من العقوبات المنصوص عليها بالمادة (68) من نظام الخدمة المدنية أنفة الذكر يؤدي إلى تأجيل ترقية الموظف لمدد متفاوتة كما سبق وأن رأينا فإن الأمر يقتضي منا أن نبين أنواع الترقيات التي تتأثر بهذا التأجيل وكيفية حساب فترات التأجيل وأخيراً كيفية إجراء الترقية بعد انقضاء فترات التأجيل وذلك على النحو التالي:[2]

أ) الترقيات التي يحظر النظر فيها وهي الترقيات بالأقدمية والترقيات بالاختيار المنصوص عليها بالمواد أرقام (22، 23، 24، 25) من قانون الخدمة المدنية.

ب) تحتسب فترات التأجيل وفقاً لنص المادة (68) من نظام الخدمة المدنية من تاريخ توقيع العقوبة ومن ثم فإنه لا يجوز احتساب فترة التأجيل من تاريخ تنفيذ العقوبة لأن التنفيذ قد يتراخى.

ج) وتتم ترقية الموظف بعد انتهاء فترة التأجيل إذا انقضت تلك الفترة دون أن يستحق الموظف خلالها أية ترقية فإنه يسترد بانقضائها حقه كاملاً بالترقيات التي تجرى بعد ذلك،

---

(1) د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص 609.
- نايف مطلق المطيري، منذر عبد العزيز الشمالي – مرجع سابق – ص113.
- د. أحمد سلامة بدر – مرجع سابق – ص111.
- المستشار/ سلوى فيصل بهبهاني – مرجع سابق – ص59.
- كاظم بوعباس وآخرين – مرجع سابق – ص299.
(2) يراجع في ذلك المادة (68) من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

أما إذا استحق الترقية فعلاً خلال فترة التأجيل وامتنع حقه بها بسبب العقوبة الموقعة عليه فإنه وفقاً لقانون الخدمة المدنية يستحق للترقية الحتمية بالأقدمية وهذا الاستحقاق يتعين أن يكون بصفة فورية بمجرد انقضاء فترة التأجيل المنصوص عليها في القانون.[1]

ثانياً: الوضع في نظام الخدمة المدنية الأردني:

- **أثر العقوبة التأديبية في ترقية الموظف:**

يقصد بالترقية في إطار الوظيفة أن يتولى الموظف العام درجة وظيفية أعلى من الدرجة التي يشغلها في السلم الإداري بحيث تتسع سلطاته واختصاصاته وتتزايد تبعياته ومسئولياته[2] ، وإذا كانت الترقية بهذا المعنى تمثل تغييراً في المركز القانوني للموظف فإنه يلزم لقيام المركز القانوني الجديد أن يصدر بذلك قراراً من الإدارة بترقيته إذ أن الموظف لا يستمد حقه في الترقية من القانون مباشرة حيث أن تلك الترقية مسألة تدخل في إطار الملائمات التي تركها المشروع لتقدير جهة الإدارة، وعليه ينحصر حق الموظف في ذلك أن تلتزم الإدارة حدود القانون وهي تستعمل سلطتها في إجراء الترقية، ومن ثم فإنه إذا كانت الترقية في الأصل حق للموظف إلا إنه في حقيقة الأمر ليس حقاً مكتسباً يحصل عليه الموظف بشكل تلقائي ولكنه يبقى بالنسبة للموظف مجرد أمل يتمناه ويعمل بشكل دائم على تحقيقه إلى اليوم الذي يصدر فيه قرار من الإدارة بترقيته.[3]

وتتضح أهمية الترقية بالنسبة للموظف في إنه تؤدي في الغالب الأعم إلى زيادة راتبه الشهري وتحسين وضعة الوظيفي، كما أن لتلك الترقية أهمية أيضاً بالنسبة للإدارة متمثلة في اجتذاب أفضل العناصر لشغل المناصب الحكومية التي تضمن حسن سير المرفق العام وانتظامه، وكذلك سيادة روح الطاعة والنظام باعتبار أن الترقية إحدى وسائل الترتيب التي يمكن أن يمارسها الرؤساء في عملاقتهم بالمرؤوسين.

---

[1] د. احمد سلامة بدر – مرجع سابق – ص111

- د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص609.

[2] انظر حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر – القضية رقم 819 – الصادر بتاريخ 1965/6121- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا – السنة 11- ص44.

[3] د. محمد علي الخلايله – مرجع سابق – ص224

ووفقاً لنظام الخدمة المدنية الأردني فإنه يوجد معيارين للترقية في إطار الوظيفة العامة الأول منها (معيار الأقدمية) ويقصد بالأقدمية في هذا السياق صلاحية الموظف للترقية بعد انقضاء فترة زمنية معينة بحيث يرقى الموظفون إلى الوظائف أو الدرجات الأعلى في السلم الإداري وفقاً لترتيبهم في كشوف الأقدمية المعدة سلفاً، وعلى الرغم من تميز هذا المعيار بالوضوح والبساطة وتحقيق العدالة بين الموظفين وخلق الشعور بالطمأنينة لديهم من عدم تصف الإدارة إلا أنه يؤخذ عليه أنه يسوى في الترقية بين الموظف المجد الذي يقوم بأراد واجبات ومقتضيات وظيفية بشكل فعال وبين الموظف غير المجد أو الكسول أو المهمل الذي لا يحافظ على القيام بتلك الواجبات ومما لا شك فيه أن حفظ المعيار يترتب عليه نشر روح الكسل والخمول بين الموظفين ويقتل روح الابتكار لديهم كما يحول دون ظهور الكفاءات التي يمكن أن تساهم في تقدم الإدارة ورقيها.

ويتمثل المعيار الثاني للترقية في الكفاءة أو الترقية بالاختيار على أساس الكفاءة والتي تخول للرئيس الإداري حرية اختبار أفضل وأكفأ الموظفين لتولي الوظائف الشاغرة ذات المستوى، ومن ثم فإن هذا المعيار لا يعتمد على أقدمية الموظف بقدر ما يعتمد على كفاءته في العمل وذلك على الرغم من مخاوف وجود المحسوبية والواسطة لهذه الطريقة من طرق الترقية ، إلا أن هذا المعيار يتميز بميزات كثيرة أهمها هو تشجيع الموظفين على بذل أقصى جهد للحصول على الترقية وهو ما قد ينعكس على الإدارة التي يعمل بها هؤلاء الموظفين بآثار إيجابية.

ومن خلال ما سلف بيانه فإننا نتعقد مع أستاذنا الدكتور الخلايلة في أن يكون معيار الكفاءة هو المعيار الأساسي للترقية وذلك نظراً للمزايا التي يحققها هذا المعيار على النحو آنف الذكر وذلك مع عدم إهمال معيار الأقدمية بشكل كامل باعتبار أن الأقدمية تعد في كثير من الأحيان دليل على خبرة وجدارة الموظف في مجال عمله خلال السنوات السابقة، كما أن في الأخذ بمعيار هذه الاقدمية ليعين الاعتبار في الترقية يختص من حدة المحسوبية والواسطة التي قد تصاحب الأخذ بمعيار الترقية بالاختيار لو تم الأخذ به على إطلاقه.[1]

---

[1] د. محمد علي الخلايله – مرجع سابق – ص225.

وقد راعى المشرع في نظام الخدمة المدنية الأردني الأخذ بـــالجمع بـــين معيـــاري الأقدمية والكفاءة السالف بيانهما، وهو ذات الموقف الذي أخذت به أغلب تشريعات الوظيفة العامة ومنها نظام الخدمة المدنية الكويتي، ومن تم فإنه وفقاً للموقف الـــذي تبناه المشرع الأردني في هذا الشأن يمكن ترفيع أو ترقية الموظف العام"وجوبياً" ولا تكون للإدارة أي سلطة تقديرية في ذلك[1] ، كما يمكن أن يكون الترفيع أو الترقيـــة "جوازياً" ويدخل ذلك ضمن السلطة التقديرية للإدارة ، وعليه وضع المشرع الأردني مجموعة من الاعتبارات للمفاضلة بين الموظفين لغايات الترفيع الجـــوازي والتـــي تؤكد أنه جمع بين مسألتي الأقدمية والكفاءة .[2]

المطلب الثالث : مميزات القانون في نطاق آثار العقوبة التأديبية

وترتيباً على ما أسلفنا بيانه في هذا المبحث من الدراسة (تقييم الفرضية) يكون قد تبين لنا أن للعقوبة التأديبية عدة آثار على الموظف العام.

- **الفرع الأول : مميزات الوضع في القانوني الكويتي:**

1) أن الآثار المترتبة على العقوبة التأديبية يتحقق معها الهـــدف الـــذي قصـــده المشرع من فرضها وهو الردع الخاص للموظف الذي توقع عليه هـــذه العقوبـــة، وكذلك تحقيق الردع العام لسائر موظفي الدولية بما تمثله تلك الآثار مـــن مســـاس للموظف المخطئ في مركزه الوظيفي ومزاياه الوظيفية، وعليه فإن هذه الآثار تعتبر وسيلة قمع للمخالفات التي تقع من الموظفين بســـبب إهمـــالهم فـــي أداء وجبـــات ومقتضيات وظائفهم وهو الأمر الذي قد يؤدي إلى حسن نظام سير العمل بـــالمرفق العام وإضطراده وذلك تحقيقاً للصالح العام.

2) لقد راعى المشرع توفير ضمانة للموظف بشأن تقييم كفاءته الســـنوية حـــين أناط بالرئيس المباشر تقييم أداء موظفيه الذين يرأسهم ومن ثم عرض التقييم علـــى الرئيس التالي للرئيس المباشر وفي حالة عدم وجود رئيس تال للرئيس يعرض ذلك التقرير على لجنة شئون الموظفين لتقدير تلك الكفاءة وذلك مـــن خـــلال الأســـس والقواعد والإجراءات والمواعيد اللازمة لهذا التقييم.

---

[1] يراجع في ذلك نص المادة (78) من نظام الخدمة المدنية الأردني.
[2] يراجع في ذلك نص المادة (80) من نظام الخدمة المدنية الأردني

على أن تقوم وحدة شئون الموظفين بإبلاغ الموظف الذي قدم عنه تقرير بدرجة ضعيف بصورة من هذا التقرير والذي يجوز له في هذه الحالة أن يتظلم من ذلك القرار أمام لجنة شئون الموظفين وأحقيته في سماع أقواله في ذلك التظلم أمام تلك اللجنة وفقاً للقواعد والإجراءات والمواعيد التي يحددها مجلس الخدمة المدنية، ومما لا شك فيه أن في ذلك توفير ضمانة ذات أهمية لذلك الموظف.

3) كما راعى المشرع توفير ضمانة أخرى للموظف الذي يحصل على تقريرين نهائيين متتاليين بدرجة ضعيف حيث يعرض أمره في هذه الحالة على وكيل الوزارة لتوقيع إحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (60) عليه عدا عقوبة الفصل من الخدمة والتي لا يتم توقيعها عليه إلا إذا حصل في السنة الثالثة أيضاً على تقرير ضعيف ففي هذه الحالة فقط يعتبر مفصولاً من الخدمة، وبذلك يكون المشرع قد أعطى الموظف الحاصل على تقريرين نهائيين متتاليين بدرجة ضعيف الفرصة لتحسين أدائه لكي يتجنب فصله من الخدمة في السنة الثالثة إذا لم يتم التحسن في أدائه من خلال تقييم كفاءته السنوية.

4) لقد راعى المشرع أيضاً استثناء مجموعة الوظائف القيادية من عملية تقييم الأداء السنوي أو تقدير الكفاءة، وذلك مراعاة منه لوضعهم ومركزهم الوظيفي.

5) لقد وضع المشرع في اعتباره تحقيق المزيد من العدالة والموضوعية والشفافية في تقييم الأداء السنوي للموظفين بصفة عامة سواء الكويتيين أو غير الكويتيين أو غير الكويتيين وذلك من خلال التقييم النصف سنوي في شهري يوليو وأغسطس من كل عام وإلزام الرئيس المباشر والرئيس التالي له بإتباع الآلية المحددة بنصوص المواد 14، 16 ، 17 من قانون الخدمة المدنية، وذلك لأن في تقييم الأداء النصف السنوي وإطلاع الموظف على العقوبات التأديبية التي تم إيقاعها عليه خلال تلك المدة فيه ضمانة للموظف تمكنه من تدارك إيقاع تلك العقوبات عليه ويحاول بذل المزيد من الجهد في أداء واجبه الوظيفي لكي يصل إلى التقييم المناسب في نهاية العام أثناء تقييم أدائه السنوي الذي يتم في شهري يناير وفبراير من كل عام.

6) لم يشر المشرع إلى عقوبة الإنذار بوصفها أحد الجزاءات التي تؤدي إلى تأجيل ترقية الموظف لفترة معينة مراعاة منه لبساطة هذا الجزاء، وكذلك توقيع عقوبة الخصم من المرتب لمدة أسبوع فأقل، وفي هذا أيضاً تحقيق ضمانة لا بئس بها للموظف.

7) راعي المشرع إحاطة تأجيل ترقية الموظف مدة معينة بسبب إيقاع عقوبة تأديبية عليه بضمانة تتمثل في أن هذا التأجيل في الترقية يختلف من حيث مدته وأثره باختلاف العقوبات الأصلية التي وقعت على الموظف وبنوع الترقية المستحقة سواء كانت تلك الترقية بالأقدمية أو بالاختيار، وإذا كانت الأخيرة بمثابة سلطة تقديرية متروكة للإدارة تكافئ بها الموظفين الممتازين فإن حظر إجراء الترقية يعتبر بمثابة قيد يرد على تلك السلطة التقديرية ويمنعها من النظر في ترقية الموظف بالاختيار في حالة توقيع إحدى العقوبات التأديبية المؤدية إلى تأجيل تلك الترقية حتى لا تسيء جهة الإدارة استعمال السلطة التقديرية المخولة لها في هذا الشأن.

الفرع الثاني : مميزات الوضع في نظام الخدمة المدنية الأردني:

1- من مميزات هذا الوضع في نظام الخدمة المدنية الأردني أن المشرع راعى خضوع جميع الموظفين لعملية تقييم الأداء السنوية بإستثناء المجموعة الأولى من الفئة العليا وهم قاضي القضاة، ورئيس ديوان المحاسبة، ورئيس ديوان الخدمة المدنية ، ورئيس ديوان التشريع والرأي ، وهذه المجموعة قد حددها المشرع على سبيل الحصر ، ولعل أن هذا الاستثناء الضيق يرجع إلى أن مثل هذه الطائفة من الموظفين قد سبق وأن خضعوا لذلك التقييم سنوات طويلة قبل أن يصل إلى هذا المستوى الوظيفي وهو الأمر الذي يمكن أن يجد مبررة في أن ثبوت كفاءة وجدارة تلك المجموعة كانت هي السبب الرئيسي في وحولهم إلى هذه المواقع المرتفعة من المستوى الوظيفي.

2- كما يتميز هذا الوضع بأنه يحقق مصلحة المرفق العام وحسن سير العمل وانتظامه باضطرار لاسيما وأن هذا المشرع الأردني من نظام تقييم الأوامر السنوي هو الحصول على مستوى أوامر أفضل يساهم في تحقيق الأهداف المؤسسية للدائرة من خلال تقييم دور الموظف في إنجاز المهام المسندة إليه وتحقيق الأهداف المحددة

لتلك المهام الوظيفية وفقاً لمؤشرات هذا الأوامر المتفق عليها بين الرئيس المباشـــر والموظف في بداية سنة ذلك التقييم وذلك وفقاً لسجل هذه الأوامر الأمر الذي يتحقق معه تحفيز الموظفين وتشجيعهم وتعمهم لتحسين أدائهم وتنمية مهـــاراتهم وقـــدراتهم وتطويرها وتفصيل مبدأ الثقافية.

3- كما راعى المشرع الأردني إسناد الاختصاص بتقييم الأداء إلـــى الـــرئيس المباشر للموظف باعتبار أن مسألة التقييم هي مما يدخل ضمن عناصـــر الســـلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس في مواجهة المرؤوس ، كما أن قرب الرئيس المباشر من المرؤوس تجعله الأقدر من غيرة على تقدير مدى كفاءة الأخير ومدى التزامـــه بعملة وإنجازه لواجباته الوظيفية الموكلة إليه، وأضاف المشرع الأردني بشكل مقنع بأن لا يكون رأي الرئيس المباشر هو الرأي الوحيد حتى لا يتحكم بالموظفين بشكل تعسفي وعليه نص على ضرورة قيام مستويات إدارية أعلى لمراجعة عملية التقيـــيم التي يقوم بها المسئول المباشر حتى يصل الأمر إلى الأمين العام للـــوزارة والـــذي يتولى وضع التقدير النهائي في التقدير السنوي للموظف ، وهو الأمر الذي يتحقـــق معه ضمانه أفضل للموظف.

4- يترتب على تقرير تقييم الأداء السنوي منح الموظف الذي يحصل على تقدير ممتاز لسنتين متتاليتين زيادتان سنويتان ، وزيادة سنوية واحـــدة للموظـــف الـــذي يحصل على تقدير جيد جداً لسنتين متتاليتين، كما يعتبر هذا التقرير معياراً للمفاضلة بين الموظفين فيما يتعلق بعملية الترفيع والإيفاد للبعثات العملية ، وفي مقابل ذلـــك فإنه يترتب على تقرير تقييم الأوامر السنوي مجموعة من الآثار الســـلبية بالنســـبة للموظف إذا حصل على درجة ضعيف أو متوسط أهمها لفت نظر الموظف الـــذي يحصل على درجة متوسط خطياً ، وإذا كان تقريره ضعيف لسنة واحدة أو متوسط لسنتين متتاليتين فلتحجب عنه زيادة سنوية واحدة ، وإذا كان تقريرة متوســـط فـــي السنة السابقة مباشرة فلتحجب عنه الزيادة السنوية لمدة سنتين، وإذا كـــان تقريـــره ضعيف لسنتين متتاليتين تنتهي خدمته بقرار من المرجع المختص ، ومن هنا يتبين أثر العقوبة التأديبية في تقييم تقرير الأوامر السنوي للموظف.

5- أعطى المشرع الأردني للموظف الحق في الاعتراض على تقرير تقييم أوامره السنوي إذا كان بدرجة متوسط أو ضعيف وذلك عن طريق لجنة خاصة تؤلف لهذه الغاية بقرار من الوزير المعني في الدائرة التي يعمل فيها الموظف ، وتصدر هذه اللجنة قرارها الذي يكون نهائياً خلال مدة لا تزيد عن (14 يوم) وفقاً لنظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة2007 والتي قد أصبحت (7 أيام) وفقاً لنظام الخدمة المدنية الجديد رقم (82) لسنة 2007 ويكون قرار تلك اللجنة مبنياً على ما ورد من الموظف في نموذج سجل الأوامر في أي وثائق أو سجلات أو ملفات متعلقة بالموظف في الدائرة ، وأيضاً على المبررات المقدمة من الموظف المعترض، وهذا الاعتراض يعتبر ضمانه للموظف في حالة حصولة على درجة متوسط أو ضعيف في تقرير تقييم أدائه السنوي إلا إنها ضمانه ناقصة بسبب نهائية قرار اللجنة الذي يقبل الطعن عليه أمام القضاء الاداري في نص المادة (5/ أ/ 8) .

6- راعى المشرع الأردني الجمع بين معياري الأقدمية والكفاءة الذي يمكن معه ترفيع الموظف وجوبياً لا سلطة تقريرية للإدارة بشأنه ، كما يمكن أن يكون هذا الترفيه جوازياً يدخل ضمن السلطة التقديرية للإدارة وقيد المشرع ذلك الترفيع الجوازي بمجموعة من الاعتبارات التي تؤكد أنه يجمع بين معياري الأقدمية والكفاءة وهذه الاعتبارات حددها المشرع على سبيل الحصر وفقاً للتسلسل الوارد بنص المادة (81) من نظام الخدمة المدنية.[1]

7- على الرغم من أن الترقية تمثل تغييراً في المركز القانوني للموظف إلا ان هذا المركز القانوني الجديد وفقاً لهذا النظام يتطلب صدور قرار من الإدارة تبلك الترقية، وعليه فإن الموظف لا يستمد حقة في الترقية من القانون مباشرة ولكنها مسألة تدخل في إطار الملائمات التي تركها المشرع لتقرير جهة الإدارة بحيث ينحصر حق الموظف في أن تلتزم الإدارة حدود القانون وهي تستعمل سلطتها في إجراء الترقية، ومن ثم تكون الترقية وفقاً لهذا النظام ليست حقاً مكتسباً يحصل عليها الموظف بشكل تلقائي ولكنة يبقى بالنسبة للموظف مجرد أمل يعمل على تحقيقه إلى اليوم يصدر فيه قرار من الإدارة بترقيته، وهذا ما جعلنا نتفق مع أن يكون معيار

---

[1] يراجع في ذلك نص المادة (81) من نظام الخدمة المدنية.

الكفاءة هو المعيار الأساسي للترقية وفقاً للمزايا التي يحققها هذا المعيار وذلك مع عدم إهمال معيار الأقدمية بشكل كامل باعتبار أن تلك الأقدمية تع في كثير من الأحيان دليل على خبرة وجدارة الموظف في مجال عمله خلال السنوات السابقة كما أن مراعاة الأخذ بمعيار الأقدمية بعين الاعتبار في الترقية يخفف من حدة المحسوبية والواسطة التي قد تصاحب الأخذ بمعيار الترقية بالاختيار لو تم الأخذ به على إطلاقة[1].

8- تخلى المشرع الأردني عن توقيع عقوبة الحرمان من الترقية أو تأجيلها سواء كعقوبة أصلية أو كعقوبة تبعية حيث لا يوجد في نظام الخدمة المدنية الأردني أي نص قانوني ينص على أن توقيع العقوبة التبعية أو التكميلية يؤدي إلى حرمان الموظف من الترقية لاسيما وأن العقوبات التأديبية الأصلية التي حددها المشرع الأردني على سبيل الحصر بنص المادة (141/أ) لا يترتب عليها ثمة عقوبة تبعية تؤدي إلى حرمات الموظف من الترقية أو تأجيل تلك الترقية لمدة زمنية معينة.

الفرع الثالث : أوجه الإختلاف بين الوضع الكويتي والأردني:

- توجد بعض أوجه الاختلاف بين الوضع في الكويت والوضع في الأردن نذكر منها ما يلي:

1- لقد رتب المشرع الكويتي على توقيع العقوبة التأديبية للموظف أثاراً تبعية وذلك بالإضافة إلى الآثار المباشرة لتوقيع العقوبة الأصلية ، وتتمثل تلك الآثار التبعية في حرمان الموظف من الترقية أو تأجيلها لفترة زمنية معينة حسب درجة العقوبة أو الجزاء الموقع عليه ، وعليه يكون المشرع الكويتي قد اتبع القاعدة التي مفادها حرمان الموظف من الترقية أو تأجيلها لمدة زمنية معينة كعقوبة تبعية بالإضافة إلى وجود العقوبة التأديبية الأصلية التي حرمته من تلك الترقية أو تسببت في تأجيلها مدة زمنية معينة، ويعد هذا خلافاً للموقف الذي سلكه المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية رقم 30 لسنة 2007 و 82 لسنة 2013 حيث تخلى عن توقيع عقوبة الحرمان من الترقية سواء كعقوبة أصلية أو كعقوبة تبعية، كما أن هذا

[1] محمد علي الخلايلة - الوسيط في القانون الاداري - الطبعة الأولى - دار الثقافة – الاردن، ص 52

النظام قد جاء خلواً من أي نص يفيد بأن توقيع العقوبة التبعية يؤدي إلى حرمان الموظف من الترقية أو تأجيلها لمدة زمنية معينة كما كان سائداً في أنظمة الخدمة المدنية السابقة على النظامين السابق الإشارة إليهما.

2- لقد ميز المشرع الكويتي في قانون ونظام الخدمة المدنية شاغلي مجموعة الوظائف القيادية عن غيرهم من باقي موظفي الطوائف الأخرى حيث حظر توقيع بعض الجزاءات أو العقوبات التأديبية كعقوبة الحرمان من الترقية أو تأجيلها خلال مدة زمنية معينة على الأولى دون الثانية، ويعد هذا خلافاً للمسلك الذي سلكه المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية الذي تبنى فيه عدم التمييز بين موظفي الفئة العليا من الموظفين عن غيرهم من باقي طوائف الموظفين الأخرى لاسيما وأن العقوبات التأديبية الواردة على سبيل الحصر في هذا النظام والتي يجوز توقيعها على موظفي الفئة العليا هي ذات العقوبات التي توقع على باقي الموظفين من الطوائف الأخرى.

3- وفقاً لقانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي لا تجوز ترقية الموظف الموقوف عن العمل أو المحال إلى التحقيق الإداري أو المحاكمة الجزائية في جناية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة خلال مدة الوقف عن العمل أو الإحالة للتحقيق، كما أنه لا يجوز النظر في ترقية الموظف الذي وقعت عليه إحدى العقوبات التأديبية المنصوص عليها بالمادة (68) من نظام الخدمة المدنية إلا بعد انقضاء مدة زمنية معينة هي ستة شهور في حالة توقيع عقوبة الخصم من المرتب لمدة تزيد على أسبوع، وسنة في حالة إيقاع عقوبة خفض المرتب، وسنتان في حالة إيقاع عقوبة خفض الدرجة، على أن تحسب فترات التأجيل أنفة الذكر من تاريخ توقيع العقوبة ولو تداخلت في فترة أخرى مترتبة على عقوبة سابقة، إلا أن المشرع في نظام الخدمة المدنية الأردني اتخذ مسلكاً مغايراً للمسلك الذي اتخذه المشرع الكويتي بشأن الموظف المحال إلى التحقيق الإداري حيث لم ينص المشرع الأردني على أن التحقيق الإداري يؤدي إلى حرمانه من الترقية، ومن ثم فإن الموظف الذي تتم إحالته إلى التحقيق الإداري لا يترتب على تلك الإحالة حرمانه من الترقية، إلا أنه إذا أحيل الموظف إلى القضاء وإلى المجلس التأديبي فلا ينظر في ترفيعه إذا كان

مستحقاً للترفيع الوجوبي إلا بعد صدور القرار القضائي أو التأديبي في حقه واكتسابه الصفة القطعية.. وذلك وفقاً لنص المادة (85) من نظام الخدمة المدنية.

4- في الوضع الكويتي إذا عوقب الموظف بعقوبة الإنذار وجب عند ترقيته رد أقدميته في الوظيفة التي رقي إليها إلى التاريخ الذي استحقها فيه، إلا أن المشرع الأردني اعتبر الإدانة البسيطة الموقع بشأنها عقوبة تأديبية بسيطة مثل – الإنذار – مانع من موانع الترقية.

5- لقد حدد المشرع الكويتي مدة حجز الوظيفة بالنسبة للموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية أو الجنائية بحيث إذا ثبت عدم مسئوليته أو عوقب بالإنذار فقط وجب عند ترقيته رد أقدميته في الوظيفة المرقى إليها إلى التاريخ الذي استحقها منه أي تاريخ استحقاقه لتلك الترقية، وذلك على عكس الوضع في الأردن حيث لم يحدد المشرع الأردني مدة حجز الوظيفة للموظف الذي تتم إحالته للمحاكمة التأديبية أو الجنائية في حالة عدم ثبوت مسئوليته.

6- في الوضع الكويتي يحق للموظف الذي قدم عنه تقرير بدرجة ضعيف أن يتظلم من هذا القرار أمام لجنة شئون الموظفين وذلك وفقاً للقواعد والإجراءات والمواعيد التي يقررها مجلس الخدمة المدنية لبحث التظلم، كما يحق للموظف الطعن على هذا التقرير أمام الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية، كما أن الموظف الذي يحصل على تقريرين نهائيين متتاليين بدرجة ضعيف يعرض أمره على السلطة المختصة للنظر في توقيع إحدى العقوبات المنصوص عليها في المادة (60) من نظام الخدمة المدنية عدا عقوبة الفصل إلا إذا حصل الموظف في السنة التالية على تقرير نهائي بدرجة ضعيف فإنه يعتبر مفصول من الخدمة، وذلك على عكس الوضع في الأردن حيث أنه ليس من بين اختصاصات محكمة العدل العليا في الأردن والمحددة حصراً في المادة التاسعة من قانونها رقم 12 1992 النظر في الطعون المتعلقة بتقرير تقييم أداء الموظفين هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإنه إذا كان تقدير الموظف في تقرير الأداء السنوي بتقدير ضعيف لسنتين متتاليتين تنهي خدمته بقرار من المرجع المختص، وعليه فإن الوضع في الكويت في هذا

الخصوص أفضل من نظيره الأردني حيث يحقق الأول ضمانة أفضل للموظف في هذا الشأن.

- **رأي الباحث في أوجه الاختلاف بين الوضعين الكويتي والأردني :**

1) بالنسبة للوجه الأول من أوجه الاختلاف بين الوضعيين الكويتي والأردني والمتعلق بالآثار التبعية المترتبة على توقيع العقوبة التأديبية الأصلية الموقعة على الموظف والتي اعتبرها المشرع الكويتي ذات أثر في حرمان الموظف من الترقية أو تأجيلها فترة زمنية معينة وذلك على خلاف الوضع في الأردن الذي لا يعتبرها كذلك فإننا نرى أن المسلك الذي سلكه المشرع الأردني في هذا الشأن أفضل من المسلك الذي سلكه المشرع الكويتي، وعليه فإنه يحسب للمشرع الأردني هذا الموقف المحمود والخطوة الجريئة التي تحقق ضمانة أفضل للموظف.

2) أما بالنسبة لوجه الإختلاف الثاني والذي ميز فيه المشرع الكويتي شاغلي مجموعة الوظائف القيادية عن باقي موظفي الطوائف الأخرى والمتمثلة في حظر توقيع بعض الجزاءات أو العقوبات التأديبية كعقوبة الحرمان من الترقية أو تأجيلها مدة زمنية معينة على الفئة الأولى دون الثانية وذلك على عكس المشرع الأردني الذي لم يميز بين موظفي الفئة العليا من الموظفين عن غيرهم من جميع الطوائف الأخرى، فإننا نرى أن موقف المشرع الأردني الذي سلكه المشرع الأردني في هذا الشأن أفضل من موقف المشرع الكويتي لأن هذا التمييز بين الموظفين لا نجد له أي أساس قانوني كما أنه يخالف مبدأ المساواه لاسيما وأن العدالة تقتضي أن تكون جسامة المخالفة التأديبية أو المسلكية هي الأساس في تحديد نوع العقوبة التأديبية وليس المركز الوظيفي للموظف أو وجوده في مكان مرتفع بالسلم الوظيفي.

3) أما بالنسبة لوجه الإختلاف الثالث والمتعلق بعدم جواز ترقية الموظف المحال إلى التحقيق الإداري الذي سلكه المشرع الكويتي على العكس من المشرع الأردني الذي رأى أن إحالة الموظف للتحقيق الإداري لا يترتب عليه حرمانه من الترقية، فإننا نرى أن موقف الأخير أفضل من الأول حيث يحقق النظام الأردني ضمانة أفضل للموظف الذي تتم إحالته إلى التحقيق الإداري، إلا أنه يتلاحظ لنا أن موقف المشرع الأردني قد جاء غير موفقاً بشأن عدم تحديده لمدة حجز الوظيفة للموظف

المستحق للترفيع أو الترقية إذا ما تمت إحالته إلى القضاء أو إلى المجلس التأديبي، ومن ثم فإننا نرى أن الوضع في الكويت أفضل من هذه الجزئية لأنه يحقق ضمانة أفضل للموظف في هذا الخصوص.

4) وبالنسبة لوجه الاختلاف الرابع والمتعلق بمدى تأثير عقوبة الإنذار في ترقية الموظف الموقعة عليه هذه العقوبة والتي اعتبرها المشرع الأردني مانع من موانع الترقية للموظف في حين اعتبرها المشرع الكويتي غير مؤثرة عند الترقية وأوجب رد أقدميه الموظف الموقعة عليه عقوبة الإنذار في الوظيفة التي رقي إليها إلى التاريخ الذي استحقها فيه، وعليه فإننا نرى أن موقف المشرع الكويتي في هذا الشأن يحقق ضمانة أفضل للموظف، وذلك على العكس من المشرع الأردني الذي يعتبر موقفه أقل من حيث العدالة والإنصاف بالنسبة للموظف الموقع عليه عقوبة بسيطة كالإنذار واعتبارها مانع من موانع ترقيته.

5) أما بخصوص وجه الإختلاف الخامس بين الوضعين الكويتي والأردني والمتعلق بتحديد مدة حجز الوظيفة بالنسبة للموظف المحال إلى القضاء أو إلى المجلس التأديبي إذا ثبت براءته أو عدم مسئوليته أو عوقب بالإنذار فقط والتي ذهب المشرع الكويتي بشأنها إلى وجوب رد أقدمية الموظف في الوظيفة التي رقي إليها إلى التاريخ الذي إستحقها فيه، وذلك على عكس المشرع الأردني الذي لم يحدد مدة معينة لحجز الوظيفة الذي تتم إحالته للمحاكمة وتثبت عدم مسئوليته أو معاقبته بعقوبة الإنذار، وعليه فإننا نرى أن موقف المشرع الكويتي يحقق ضمانة أفضل للموظف في هذا الشأن.

6) أما بخصوص وجه الاختلاف السادس والمتعلق بمدى أحقية الموظف في التظلم واللجوء إلى القضاء من تقرير تقييم أدائه السنوي إذا حصل على تقدير ضعيف فإننا نرى أن موقف المشرع الكويتي في هذا الشأن أفضل بالنسبة للموظف حيث أنه يحق للموظف وفقاً لهذا النظام اللجوء إلى القضاء، كما أنه إذا حصل الموظف على تقريرين متتاليتين بدرجة ضعيف فإنه لا يحق للسلطة الإدارية توقيع عقوبة الفصل إلا إذا حصل الموظف في السنة التالية لذلك على تقرير نهائي بدرجة ضعيف، وهذا على عكس موقف المشرع الأردني الذي اعتبر قرار اللجنة المشكلة لنظر اعتراض

الموظف من تقرير تقييم أدائه السنوي نهائياً ويحق للموظف الرجوع إلى المحكمـــة الادارية للطعن في قرار اللجنة .

الفصل الثاني
ضمانات إيقاع العقوبة التأديبية

تمهيـــد:

سبق وأن تحدثنا في هذه الدراسة عن أن الغاية من فرض الجزاء التـــأديبي علـــى الموظف هي محاسبته عن الخطأ أو الأخطاء الوظيفية المنسوبة إليه، وبالتالي فإنـــه يلزم منح الموظف فرصة للدفاع عن نفسه وإبداء وجهة نظره فيما نسب إليـــه مـــن أخطاء أو مخالفات وظيفية خاصة وأنه إذا كانت سلطة التأديب تمثل ضرورة لحسن سير المرفق وانتظام العمل به فإن ذلك يمثل أيضاً خطورة على قـــدر كبيـــر مـــن الأهمية إذا أساء الرؤساء إستخدام تلك السلطة أو التعســـف فيهـــا، ونظـــراً لتلـــك الخطورة المتمثلة في توقيع الجزاءات التأديبية على الموظف وما قد يترتب عليهـــا من آثار قد تصل الى حد فصله من الخدمة وإنهاء علاقته الوظيفية بجهـــة عملـــه، وعلى ذلك فقد حرص المشرع في دولتي الدراسة سواء الكويـــت أو الأردن علـــى النص في قانون ونظام الخدمة المدنية على توفير أكبر قدر ممكن مـــن الضـــمانات للموظفين بهدف إظهار الحقيقة وتحقيق العدالة، وتلك الضمانات يمكن تقسيمها مـــن خلال المراحل التي تمر بها إلى ثلاثة أقسام وذلك على النحو التالي[1]:

1) **ضمانات سابقة لفرض (بإلغاء) العقوبة التأديبية:** وتتمثل هذه الضمانات في مواجهة الموظف بالمخالفات الوظيفية المنسوبة إليه، والتحقيق معـــه واســـتجوابه، وتمكينه من إبداء وتقديم دفاعه، وسماع شهوده.

2) **ضمانات معاصرة وملازمة لصدور العقوبة التأديبية:** وتتمثل هذه الضمانات في مبدأ حياد سلطة التأديب، وتسبيب القرار الصادر بتوقيع العقوبة التأديبية.

3) **ضمانات لاحقة على الجزاء التأديبي:** وتتمثل هذه الضـــمانات فـــي أحقيـــة الموظف في التظلم من القرارات التأديبية الموقعة عليه عن طريق تقديم هذا التظلم إلى ذات الجهة التي أصدرت هذه القرارات أو الجهة الرئاسية لها، وفي أحقيته أيضاً

---

(1) د. عادل الطبطبائي – الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي – دراسة تحليلية وتطبيقية لأحكام القضاء الكويتي وقرارات مجلس الخدمة المدنية وفتاوى إدارة الفتوى والتشريع وديوان الموظفين – الطبعة الثالثة (معدله) 1998 – مكتب الدراسات والإستشارات القانونية – وحدة التأليف والترجمة والنشر بكلية الحقوق – جامعة الكويت، ص441 .

في الطعن القضائي على تلك القرارات خلال مدة معينة من تاريخ تقديمه لتظلمه على النحو سالف الذكر.

ونظراً لأهمية تسبيب القرار التأديبي كضمانة معاصرة وملازمة لإصدار هذا القرار بالنسبة للموظف العام، ومن ثم التظلم الإداري والطعن القضائي كضمانات لاحقة لفرض تلك العقوبة فإننا سوف نتحدث عنهما في هذا الفصل وفقاً لخطة الدراسة.

المبحث الأول
الضمانات السابقة للعقوبة التاديبية

الضمانات السابقة للعقوبة التأديبية وتشمل هذه الضمانات التحقق والمواجهة والدفاع وح...... سلطة التأديب وعليه فإننا سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين بحيث نتحدث في المطلب الأول من التحقيق والمواجهة والدفاع ونخصص المطلب الثاني للتحدث عن حياد..... سلطة التأديب.

المطلب الأول : التحقيق وإجراءاته وضماناته

ذهب رأس الفقيه بالتحقيق أنه مناقشة الموظف المتهم تفصيلياً في وقائع الاتهام المنسوب إليه توصيلاً لاستخلاص الأدلة المادية الثنائية إلى براءته أو إدانته، وسيطلب التحقيق إحاطة الموظف المتهم علماً بما هو منسوب فيه حتي يكون عملي بينه فرصة لتقدي أوجه دفاعه.

وذهب رأي آخر من الفقيه بأن التحقيق يعتبر أهم الإجراءات التأديبية بأنه مجموع الإجراءات التي تباشرها اللجنة المنوط بها أمر التحقيق من خلال الفحص والبحث الموضعي والمحايد والنزية لاستبانة الحقيقة واستجلائها وفقاً للضمانات التي يحددها المشروع.

2- ومما اسلفنا بيانه يمكننا لطريق التحقيق الإداري بأنه مجموعة من الإجراءات التي تقوم بها السلطة المختصة بالتحقيق للوصول إلي الحقيقة بتحديد لمخالفة المرتكبة المسئول عنا وتحديد الصعوبة وستهدف التحقيق كشف حقيقة العلاقة بين المتهم والتهمة المنسوبة إليه، وهو اجرار شكلي يتم انجازه بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها أو التثبيت من صحة إسنادها إلى فاعل معين.

الهدف فئة الوصول إلى الحقيقة وكشف الغموض عنها ومن[1] حيث إن الغاية من فرص الصعوبة التأديبية هي محاسبة الموظف عن الأخطاء المنسوبة إليه، ونظراً لخطورة فرص تلك الصعوبات وما يرتكب عليها من أثار قد تصل إلى حد إنهاء علاقة الموظف بالإدارة، فقد نص قانون الخدمة المدنية الكويتي وكذا نظام الخدمة المدنية الأردني على مجموعة من الضمانات التي عليها المبادئ القانونية العامة والتي تتمثل في ضرورة إخطار الموظف المخالف بالتحقيق معه ومواجهة بالتهمة المنسوبة إليه، وتدوين استجوابه كتابة بحسب الأصل وتمكينه من تقديم دفاعة وشهوده من خلال شفافية هذا التحقيق وحيادية سلطة التأديب المختصة بإجراءاته

أ- إخطار الموظف ومواجهته بالتهمة المنسوبة إليه:-

تعد مواجهة الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه من الضمانات الجوهرية التي كفلها المشروع في دولتي الدراسية سوار دولة الكويت أو الاردن حين اشترطت إعلام الموظف بالتهمة أو التهم المنسوبة إليه وما ستخذ بحقه من إجراءات وعليه أوجب نظام الخدمة المدنية الكويتي ضرورة التحقيق مع الموظف قبل توقيع أي عقوبة تأديبية بحقة

ب- حيث نصف المادة (55) من النظام المذكور على أنه لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف إلا بقرار سبب بعد التحقيق معه كتابة أو شفاهية وسماع أقوالة وتحقيق دفاعه [2] .

وفي نظام الخدمة المدنية الأردنية فقد نصف المادة (140 / أ) منه على توفير الضمانات للموظف قبل إيقاع أي عقوبة عملية

1- علام الموظف خطياً بما هو منسوب إليه ، بحيث يتضمن المخالفة المرتكبة والتهم الموجهة إليه

(1) د. نوفان العقيل العجارمة – مرجع سابق – ص420
د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص444
د. محمد على الخلايلة – الوسيط في القانون الإداري- الطبعة الأولى 2015 م- دار الثقافة للنشر والتوزيع – عمان – ص 246
د. سعد نواف العنزي – مرجع سابق – ص 83
(2) نايف مطلق المطيري ، منفذ العزيز الشمالي مرجع سابق – ص92.
د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص 442،443 .المادة (55) من نظام الخدمة المدنية الكويتي
د. سعد نواف العنزي – مرجع سابق – ص 201 وما بعدها

2- تجرد رؤساء وانضار لجان التحقيق والمجلس التأديبي الشكل أي منهما بقبض أحكام هذا النظام من أي اعتبارات شخصية والتفي ....في الحالات التي يوجد فيها صلة قرابة من شأنها التأثير على مجريات التحقيق أو إيقاع العقوبة ، كما لا يجوز لأي شخص اشترك في مرحلة التحقيق والاتهام أو الشهادة الاشتراك من النظر في إيقاع عقوبة أو الحكم فيها.

3- عدم جواز أكثر من إيقاع عقوبة واحده من العقوبات المنصوص عليها من الفقرة (أ) من المادة (141) من هذا النظام على المخالفة السكنية الواحدة .

4- التناسب بين العقوبة المتخذة وطبيعة المخالفة المرتكبة وعدم المغالاة والتساهل من الإجراءات التأديبية المتخذ بحق الموظف.

5- تسبب القرار التأديبي الذي تم إنجازه من المراجع المختص باتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية [1]

ومن خلال خطار أحكام المدة النفقة الذكر من نظام الخدمة المدنية الأردني يتبين لنا أنه يجب إعلان الموظف بالتهمة المنسوبة وان سيتضمن هذا الاعلان المخالفة المرتكبة والتهمة الموجهة إليه كما وضحت تلك الفقرة إجراءات التحقيق مع الموظف وضماناته والممثلة في أنه بعد إعلان الموظف المخالف بالتهمة المنسوبة إليه على النحو أنف الذكر تقوم السلطة التأديبية المختصة بالتحقيق معه بهدف الوقوف على حقيقة الاتهام المنسوب إليه وعم إذا كانت تشكل مخالفة تستوجب عقابه أم لا، وعلى ظهور نتائج هذا التحقق يتم التصرف بالقضية أم بحفظها أو للتجريك الدعوى التأديبية هذ الموظف حسب الأصول [2].

وحما أسلفنا بيانه يتضح لنا أن حاكم النص عليه في نظام الحدمة المدنية الأردني يتحقق معه ضمانة أفضل للموظف عن نظره الكويتي، ولا سيما وأن النظام الأردني قد قام بتفصيل كيفية إجراء التحقيق مع الموظف وإجراءاته وضماناته بشكل مميز وواضح عن النظام الكويتي

---

[1] المادة (140/ أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 .

[2] د/ نوفان العقيل الالجارمة – مرجع سابق – ص 422 .

ب- التحقيق كتابة أو شفاهية مع الموظف في الكويت أجـــاز المشـــروع الكـــويتي التحقيق شفاهية بنص المادة (55) من نظام الخدمة المدنية التي اسلفنا بيناتها [1] أن الأصل المستفاد من خلال أحكام تلك المادة هو أن يكون التحقيق مع الموظف كتابة حتي يتمكن الموظف من تسجيل كل ما يتعلق بموقفة من أو الاتهامات المنسوبة إليه تحت نظر السلطة المختصة بتوقيع العقاب التأديبي بما يضمن عدم ضـــياع معـــالم الظروف والملابسات المتعلقة بالتحقيق وذلك عن طرق إثبات هـــذا التحقيـــق فـــي محضر أو محاضر بأرقام مسلسلة وتذيل كل ورقة من أوراقـــه بتوقيـــع المحقـــق والكاتب إن وجد [2] .

ويرى الباحث أن التحقيق الشفهي لا يشكل اي ضمانة حقيقية للموظف المتهم ولاسما وأنه يصعب إثبات ما تم من خلاله من استجواب للموظف وما إذا كان المحقق قام بإتباع الإجراءات والضمانات المقررة لهذا التحقيق من عدمه .

وإن كان المشرع الأردني لم ينص صراحة على وجوب كتابة التحقيق ، غلا أنـــه المستفاد من أحكام المادة (47/ أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (82) لسنة 2013 بأن تحال الدعوى التأديبية بمقر الموظف غلى المجلي التأديبي بقرار مـــن الـــوزير مرفقة به لائحة تتضمن وقائع وتفصيل المخالفة أو المخالفات والمســـلكية المســـندة للموظف ، ومحضر التحقيق .

الذي أجرى حول تلك المخالفة أو المخالفات ن أو أي وثائق أخرى يـــرى الـــوزير تقديمها للمجلس التأديبي ، وعليه فإنه لا يمكن استيفاء ما صنت عليه المادة إلا مـــن خلال محاضر تحقيق مكتوبة [3] .

هذا وقد سبق وأن استقر اضبها ومحكمة العدل الأردنية علـــى وجـــوب أن يكـــون التحقيق مكتوباً ، وكانت ترتب البطلان إذا تم إجراء التحقيق بطريقة شفوية ، حيث قضت في إحدى احكامها بأنه "................ ، بما ان الثابت من كتـــاب نائـــب رئيس جامعة مؤته للشئون العسكرية بالإنابـــة رقـــم جـــم أ / 150/6/4 بتـــاريخ 2000/10/9 الموجه لمدير القضاء العسكري ، والذي قال فيه – نصـــلمكم بأنـــه

(1) يراجع في ذلك المادة (55) من نظام الخدمة المدنية الأردني .
(2) نايف مطلق المطيري ، منذر عبد العزيز الشمالي – مرجع سابق ص 93 .
(3) يراجع في ذلك المادة (147/ أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 .

مجلس التأديب العسكري قد قام باستدعاء كل من الشهود والمتهمين – المستدعى كأن أحد المتهمين – واستمعوا إلى أقوال شفاعة والتي كانت مطابقة لما ورد في أقوال أقام هيئة التحقيق والتي ولدت قناعة لدى مجلس التأديب بارتكابهم للأفعال الواردة في محضر هيئة التحقيق ومساعدتهم في إصدار الأحكام الموقعة عليهم ، ولم يقم المجلس بتدوين أو كتابة أوراق تحقيقية أخرى – أن محاكمة المستدعي ورفاقه لم تتم بصورة كتابية فإن هذه المحاكمة تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً لأنها تمت بصورة شفوية ولم تدون في محاضر مكتوبة .... "[1] .

وترتيباً على ما تقدم يكون المشرع الأردني قد احاط التحقيق بإجراءات وضمانات معنية متمثلة فيما يلي :-

- تدوين التحقيق أن كتابة التحقيق في محضر عملي النحو الذي أسلفنا بيانه .
- استجواب الموظف المتهم قبل توقيع أي عقوبة من العقوبات التأديبية المنصوص عليها بالمادة (141) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 عليه[2] ، اما في حالة إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي فيقبر الاستجواب أحد إجراءات التحقيق ومتطلب هام من متطلباته، لذلك يمكن للمحقق أن يستجوب الموظف المتهم حتى في حالة عدم وجود نص يقرر هذا الأمر [3] .
- سماع الشهود حيث أجاز المشرع الأردني للموظف أن يستدعي أي شخص للشهادة ، وأن يناقش الشهود الذين يدلون بشهادتهم بخصوص المخالفة المرتكبة واشتراط أن لا تسمع أقوال أي شاهد إلا بعد القسم القانوني .

ويترتب على مخالفة هذا الشرط بطلان التحقيق وكافة القرارات الصادرة على اثره وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا بأنه " .... ، استماع لجنة التحقيق لشهادة الشهود دون تحليفهم اليمين القانونية خلافاً لأحكام المادة (36/ ب) من قانون نقابة القانيين رقم 9 لسنة 1997 ، وخلافاً لما قضت به محكمة العدل العليا في العديد من قراراتها هو إهدار للضمانات التي يجب أن يحاط بها الملاحق تأديباً والتي تمليها المبادئ العامة في القانون وتكون التحقيقات بذلك باطلة ، ويكون

---

[1] حكم محكمة العدل العليا – القضية رقم 2000/13 – صادر بتاريخ 2001/1/31 – المجلة القضائية – السنة الخامسة – العدد الأول – ص 523 – مشار إليه بالمؤلف د/ نوفان العقيل العجارمة – مرجع سابق – ص 426 ، 427 .
[2] يراجع في ذلك المادة (141) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013 .
[3] د/ نوفان العقيل العجارمة – مرجع سابقة ص 428 .

القرار الصادر من نقابة القانين بصفتها مجلساً للتأديب ...... باطلاً أيضاً لأن ما بني على الباطل باطل .... " [1].

– تمكين الموظف من الدفاع عن نفسه ، والذي يعد من الضمانات الأساسية الواجب توافرها في كافة المحاكات التأديبية ، والتي يترتب على إغفالها بطلان القرار التأديبي حتى ولو لم يرد نص عليه في التشريع باعتباره من المبادئ العامة ومن الحقوق الطبيعية للإنسان ، ويصرف حق الدفاع بأنه فسخ الموظف المهلة الكافية حتى يتدبر امره ويتمكن من الوقوف على حقيقة ما نسب غليه من وقائع حتى يتسنى له الدفاع عن نفسه شفاهية أو كتابة [2] .

– تمكين الموظف من الاستعانة بمهام ، حيث أجاز المشرع الأردني للموظف المحال إلى المجلس التأديبي ان يوكل محامياً في الدعوى للدفاع عنه والحضور معه جلسات المحاكمة التأديبية " [3] ، وعليه فإنه في حالة عدم تمكين الموظف من الاستعانة بمحامية يقبر إخلالاً بحق الدفاع ، ويترتب على هذا الإجراء بطلان القرار الصادر بتوقيع الجزاء بحق الموظف المتهم .

قانون الخدمة المدنية الكويتي

ولا يختلف الكويتي بشأن ما تقدم عن نظام الخدمة المدنية الأردني حيث احاط بذات الضمانات أنفة الذكر ما عدا الضمانة الأخيرة والمتعلقة بحق المتهم المخالف بالاستعانة بمحام خلال مرحلة التحقيق حيث مقرها المشرع الكويتي على المرحلة اللاحقة على توقيع العقوبة التأديبية دون مرحلة التحقيقات .

وترتيباً على ما أسلفنا بيانه فإنه نظام الخدمة المدنية الأردني يتحقق معه ضمانة أفضل للموظف المتهم عن نظريه الكويتي وتلك الضمانة متمثلة في حق الأخير في الاستعانة بمحام اثناء التحقيق معه [4] .

ج– التحقيق الغيابي :

---

[1] حكم محكمة العدل العليا – القضية 369 / 199 الصادر بتاريخ 2000/3/14 مشار إليه لمؤلف د/ نوفان العقيل العجارمة – ص 428 ، 429 .

[2] د/ محمد علي الخلايله – مرجع سابق – ص 246 .

[3] للمزيد من التفاصيل في التحقيق وضماناته وإجراءاته وفقاً لقانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي – يراجع د/ سعد نواف العنزي – مرجع سابق – ص 210 وما بعدها .

[4] يراجع في ذلك المادة (57) من نظام الخدمة المدنية الأردني .

أجاز المشرع الكويتي التحقيق في غيبة الموظف بمقتضى نص المـــادة (57) مـــن نظام الخدمة المدنية ، إلا أنه الأصل في التحقيق لا يكون إلا بحضـــور الموظـــف، ولكن المشرع أجاز التحقيق في غيبته إذا كان هناك اعتقاد بأن التحقيق الغيابي يجب أن يتحدد في حالة واحدة هي إجراء التحقيق مع بعض الشهود الذين يتحرجون مـــن ألا ولاء بأقوالهم في حضور الموظف المتعلقة شهادتهم بالتحقيق معه بمـــا يقتضـــي وقد أجازت المادة (59) من نظام الخدمة المدنية الكويتي للمحقق الذي يقوم بالتحقيق مع الموظف إحالة الأخير لسطات التحقيق الجزائي، حيث نصت المـــادة المـــذكورة على أنه " إذا بدت للمحقق اثناء التحقيق شبهة جريمة من جرائم القانون العام وجب عليه عرض المر على وكيل الوزارة ليتولى عرضه على الوزير للنظر في إبـــلاغ السلطات عرضه على الوزير للنظر في إبلاغ السلطات القضائية وفـــي اســـتمرار التحقيق أو وقفه"[1].

سماع شهادتهم دون حضور الموظف حتى لا يتأثرون بحضوره [2].

وفي نظام الخدمة المدنية الأردني نصت المادة (150/ب) منه على أنـــه " إذا لـــم يحضر الموظف المحال أمام المجلس التأديبي بعد تبليغه اصـــولاً أي جلســـة مـــن جلسات المحاكمة ، فتجري محاكمته بصورة غيابية ، ويسمح له بحضور المحاكمة بعد ذلك إذا قدم عذراً لتغيبه يقبل به المجلس، أما إذا لم يحضـــر أي جلســـة مـــن جلسات المحاكمة فينظر المجلس في الدعوى تدقيقاً ويصدر قراره النهائي فيها "

وهذا لا يقابله نص في قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي نظراً لإلغـــاء مجـــالس التأديب التي كان معمول بها في دولة الكويت قبل صدور هـــذا القـــانون، ويـــرى الباحث أن نظام الخدمة المدنية الأردني تميز علـــى نظيـــره الكـــويتي فـــي هـــذا الخصوص.

---

[1] المادة (59) من نظام الخدمة المدنية الكويتي .

[2] المادة (150 / ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2013) .

المطلب الثاني حيادية سلطة التأديب

نصت المادة (140 / أ – 2) من نظام الخدمة المدنية الأردني على أنـــه " تجــرد رؤساء وأعضاء لجان التحقيق أو المجلس التأديبي المشكل أي منهمـــا بمقتضـــى أحكام هذا النظام من أي اعتبارات شخصية أو التنحي في الحالات التي يوجد فيهـــا صلة قرابة من شأنها التأثير على مجريات التحقيق أو إيقاع العقوبة ، كما لا يجوز لأي شخص اشتراك في مرحلة التحقيق أو الاتهام أو الشهادة الاشتراك في النظـــر في إيقاع عقوبة أو الحكم فيها"[1]

كما نصت المادة (145 / ب – 3) على مراعاة الموضوعية والحيـــاد والنزاهـــة للوصول إلى الحقيقة [2] وإذا كان المشروع الأردني لم يضـــع تصـــريفاً لمفهـــوم الحياد، واكتفى في المواد أنفة الذكر ببيان الأسباب التي تؤثر فـــي حيـــاد عضـــو المجلس التأديبي ، ونظراً لأن الحياد من أهم الضمانات التي تضمن للموظف للمتهم نزاهة وعدالة من يحاكمه [3] .

وقد أكدت محكمة العدل اعليا في العديد من أحكامها على ضـــرورة حيـــاد رئـــيس وأعضاء المجلس التأديبي حيث قضت في أحد أحكامها بأن " .... ، الخصم لا يجوز أن يكون حكماً ، كما أن هناك قاعدة مستقرة في الضـــمير تليهـــا العدالـــة المثلى ولا تحتاج غلى نص يقررها وهي أن من يجلس مجلس الحكم يجـــب أن لا يكون قد كتب أو استمع أو تكلم حتى تصفو نفسه من كل ما يشتف منه من رأي في المتهم بما يكشف لهذا الأخير مصيره مقدماً بيد يديه فيزعزع نفسه فيـــه أو يقضـــي على اطمئنانه إليه ، وعليه .... ، وكان أحد الشهود الذين استحقت إليهم لجنـــة التحقيق وابدى قناعته من خلال هذه الشهادة بالتهم التي نسبها للمســـتدعي فيكـــون بالتالي تشكيل المجلس التأديبي باطلاً ، ذلك لأنه لا يجوز له أي النقيب – أن يشترك في محاكمة المستدعي " [4].

---

[1] المادة (140/ أ – 2) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2014 .
[2] المادة (145/ ب – 3) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (82) لسنة 2014 .
[3] د/ نوفان العجارقه – مرجع سابق – ص 435 .
[4] حكم محكمة العدل العليا – القضية رقم 99/396 – صادر بتاريخ 2000/3/14 – المجلة القضائية – السنة الرابعة – العدد الثالث لسنة 2000 – ص 269 – مشار إليه بمؤلف د/ نوفان العجارمة – مرجع سابقة – ص 435 .

وليس ما تقدم فحسب فقد كفل المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنيـــة للموظـــف المتهم حق رد رئيس وأياً من اعضاء المجلس التأديبي من خـــلال تطبيـــق أحكـــام القضاة المنصوص عليها بالمادة (132) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتي صدرت حالات عدم الصلاحية [1] كما صدرت المادة (34) من ذات القانون أنـــف الذكر الحالات التي يجوز فيها رد القضاة [2] وفي كل الأحوال أجاز القانون ســـالف الذكر للقاضي في حالات صلاحيته لنظر الدعوى ولو لم يكن به سبب للرد وذلك في حالة استشعاره الحرج في نظر الدعوى لأي سبب من الأسباب ، وأن يعرض أمـــر تنحيته على رئيس المحكمة للنظر في هذا القرار[3] .

ويقدم الموظف المتهم طلب الرد الذي أسلفنا بيانه مشتملاً على اسبابه ووسائل إثباته إلى رئيس المجلس التأديبي إلا أنه يشترط تقديم طلب الرد قبل الدخول في المحاكمة مالم يكن سبب الرد مقلدا والمحاكمة فيشترط عندئذ لقبول طلب الرد أن تقدم في أول جلسة كلي هذا الحارث [4] .

ومما اسلفنا بيانه يتبين لنا أن المشرع الأردني احاط الموظف المتهم بضمانه هامـــة خلال إجراء التحقيق معه ومحاكمته أمام المجلس التأديبي ، وتلك الضمانة فتميلة في مبدأ الحياد والذي يعتبر قاعدة مستقرة في الضمير وتمليها العدالة المثلى .... وفقاً لما سبق وأن استقر عليه قضاء محكمة العدل العليا الأردنية .

أما في قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي فإنه لا يوجد نص مقابل للمادتين (140 / أ-2، 145/ ب -3) المنصوص عليهما في النظام الأردني [5] ، وهـــذا يعتبـــر نقص كبير في التشريع الكويتي أنف الذكر، ولا سيما وأنه غذا كانت الحيادية تتحقق بصورة مطلقة في النظام القضائي للتأديب باعتبار أن توقيع الجزاء يكون من قبـــل المحكمة التأديبية، إلا أنه لم يمكن تنظيم تلك الحيادية بصورة مســـبقة فـــي النظـــام الرئاسي في التأديب كما هو الحال في الكويت لأن المحقق في الغالب الأعـــم يتبـــع الجهة الإدارية المختصة بتوقيع الجزاء، وهو ما يثير الجمع مسألة الجمع بين سلطة

(1) يراجع في ذلك الماد (132) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988 .
(2) يراجع في ذلك المادة (34) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 42 لسنة 1988 .
(3) يراجع في ذلك المادة (133) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردنية رقم 24 لسنة 1988 .
(4) يراجع في ذلك المادة (135) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم 24 لسنة 1988 .
(5) يراجع في ذلك المادتين (140/ أ- 2 ، 145 / ب- 3) . من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 .

التحقيق وتوقيع الجزاء ، وهذا يضر إخلال كبير بمبدأ الحيادية الذي يجب توافره في سلطة التحقيق باعتبار أن تلك الحيادية تعتبر من الضمانات الهامة للموظف المـــتهم الذي يتم إجراء التحقيق معه [1].

وترتيباً على ما تقدم ذهب جانب من الفقه إلى أنه غذا كان يصعب القـــول بتـــوافر الحيادية في النظام الرئاسي للتأديب نظراً لأن هذا النظام نظام فردي لا يتوافر فيـــه الفصل بين سلطي الاتهام وتوقيع الجزاء، وعليه تجمع الإدارة فـــي يـــدها ســـلطتي الاتهام والحكم كما هو الحال في القانون الكويتي، ومن ثم يرى هذا الرأي توزيـــع الاختصاص داخل الجهة الإدارية بحيث تختص الشئون القانونية بمباشرة التحقيق مع الموظف فيما يختص الرئيس الإداري الأعمال بتوقيع الجزاء كما هو متعارف عليه [2].

ويرى الباحث من النظر المتقدم أن المسلك الذي سلك المشرع الأردني بشأن تحقيق مبدا الحيادية يتحقق معه ضمانة هامة وأفضل للموظف المـــتهم والتـــي لا يمكـــن توفيرها أصلاً في نظيره الكويتي في ظل إتباع الخير للنظام الرئاسي في التأديـــب، وهذا لمثل انتكاسة كبرى في التشريع الكويتي

---

(1) د/ سعد نواف الغندي – مرجع سابق – ص 162 .
(2) د/ سعد نواف الغندي – مرجع سابق – ص 164 .

المبحث الثاني

تسبيب القرار التأديبي كضمانة معاصرة لتوقيع العقوبة

يعد التسبيب من أهم وأعظم الضمانات التي ترتب على تطور الحضارات القانونيــة خاصة في نطاق العقوبة سواء كانت تلك العقوبة تأديبية أو جنائية وذلك نظــراً لأن ضمانة التسبيب كحق من حقوق الإنسان يجنب العدالة الإنسانية أو البشرية الــتحكم في الرأي أو سطوة العاطفة، كما أنه يقف حائلاً ضد أي إنفعال أو إختلال قد يــؤثر في تلك العدالة البشرية [1].

كما أن المقصود بضمانة تسبيب القرار التأديبي هو تضــمين هــا القــرار بيــان المخالفات التأديبية المنسوبة إليه والمتسببة في توقيع العقوبة التأديبية عليه، وكــذلك الأسانيد الواقعية والقانونية التي تم الاستناد إليها وجرى في ضوئها تحديد العقوبــة الموقعة على الموظف دون غيرها من العقوبات الأخرى، كما يعرف التسبيب بأنــه هو الإفصاح عن الأسباب القانونية والواقعية التي تبرر القــرار الإداري، وبالتــالي يكون القرار مسبباً إذا أفصح بنفسه عن الأسباب التي أستند إليها مصــدر القــرار، وعليه يكون التسبيب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار ومن ثــم فإنــه ينتمــي للمشروعية الخارجية للقرار [2].

وتعتبر ضمانة تسبيب القرار التأديبي كضمانة معاصرة وملازمة لتوقيــع العقوبــة التأديبية على الموظف الذي يتم التحقيق معه في المخالفات الوظيفية المنسوبة إليــه على قدر كبير من الأهمية نظراً لما يترتب على هذا التسبيب من إحاطة الموظــف علماً بتلك الأسباب حتى يتسنى له مستقبلاً تحديد أسباب تظلمــه الإداري أو طعنــه القضائي في قرار العقوبة التي تم توقيعها عليه [3].

---

(1) د/ سعد نواف العنزي – المرجع السابق – ص357.

(2) د. محمد ماهر، ص 153.

(3) د. محمد عبداللطيف، ص 51

أولاً: الوضـــــع في الكويت:

1) الأساس القانوني للإلتزام بالتسبيب:

لقد عرف النظام القانوني الكويتي تسبيب العقوبات التأديبية لأول مرة بصدور نظام الموظفين والتقاعد لعام 1954 عندما أورد بنص المادة (5) من هذا القانون وجوب تسبيب القرارات التي يتخذها مجلس التأديب[1]، وآنذاك وفي ظل القانون المــذكور كان لضمانة التسبيب أهميتها الكبيرة، وإستمرت تلك الأهمية في القــوانين اللاحقــة على القانون آنف الذكر بالإضافة إلى تميز تلك القوانين اللاحقة في معالجة مواضيع الوظيفة العامة، وبصدور القانون رقم 7 لســنة 1960 أوجــب المشــرع تســبيب العقوبات التأديبية بنص المادتين (117 ، 131) منه[2]، إلا أن المشرع الكويتي لــم يكن يعرف الطعن القضائي بالنسبة للقرارات الإدارية إلا بصدور القانون رقــم 20 لسن ة1981 بإنشاء الدائرة الإدارية.[3]

أما المرسوم الصادر بشأن نظام الخدمة المدنية الكويتي الحالي فقد استوجب المشرع بنص المادة (55) من هذا المرسوم تسبيب القرارات التأديبية الصادرة من السلطات الإدارية، حيث نصت تلك المادة على أنه (لا يجوز توقيع عقوبــة تأديبيــة علــى الموظف إلا بقرار مسبب بعد التحقيق معه كتابة أو شفاهة وسماع أقواله وتحقيــق دفاعه)[4]

موقف القضاء من تسبيب القرار التأديبي:

على الرغم من أهمية التسبيب على النحو الذي أسلفنا بيانه، إلا أن القاعدة المستقرة في نطاق القوانين الإدارية والتي تقضي بأن الأصل هــو ان الإدارة غيــر ملزمــة بتسبيب قراراتها ما لم يلزمها المشرع بالتسبيب قد تأثر بها القضاء الكويتي لفتــرة طويلة.

وتطبيقاً للقاعدة سالفة الذكر فإن الإدارة تتمتع بالحرية الكاملة في عدم الإفصاح عن أسباب قراراتها، أما في مجال التأديب فإنه يلاحظ لنا من خلال ما استقر عليه الفقه الإداري أنه يجب تسبيب القرار التأديبي حتى لو لم يكن هناك نــص يلــزم الإدارة

---

(1) يراجع في ذلك المادة (5) من المرسوم الصادر بشأن الموظفين والتقاعد لعام 1954 الكويتي.
(2) يراجع في ذلك المادتين 117 ، 137 من القانون رقم 7 لسنة 1960 الكويتي الملغي.
(3) د/ سعد العنزي – المرجع السابق – ص363 ، 364 .
(4) المادة (55) من المرسوم الصادر بشأن نظام الخدمة المدنية الكويتي.

بتسبيبه لاسيما وأن الجزاء التأديبي يعتبر عقوبة يجب توضيح أسبابها وفقاً للأصول العامة المقررة في التأثيم والعقاب، ولذلك فإن إلتزام السلطة الإدارية بتسبيب القرار التأديبي من أهم الضمانات الإجرائية في التأديب نظراً لخطورة هذا القــرار ومــا يشكله من هدم لقرينة البراءة التي يتمتع بها الموظف العام لاسيما وأن تلك القرينــة مفترضة فيه بحسب الأصل إلى أن يثبت العكس[1].

وترتيباً على ما تقدم فإن الإدارة ملزمة دائماً بذكر الأسباب التــي دفعتهــا لإتخــاذ قراراها التأديبي سواء نص القانون على ذلك التسبيب أو لم ينص عليه لأن إستثناء القرار التأديبي من قاعدة عدم إلزام الإدارة بتسبيب قراراتها نابع من طبيعة القــرار التأديبي التي تعتبر على النقيض من تلك القاعدة، ومن ثم فإنه يتعين أن يكون القرار التأديبي مسبباً وإلا عد باطلاً لأن طبيعته تقتضي استثنائه من قاعــدة عــدم إلــزام الإدارة بتسبيب قراراتها لاسيما وأن تسبيب القرار التأديبي يعتبــر ضــمانة أكيــدة للموظف تتمثل في إحاطته علماً بأسباب ذلك القرار الصادر في حقه حتى يتمكن من تحديد أسباب تظلمه الإداري من ذلك القرار أو طعنه القضائي فيه بالإلغــاء امــام القضاء الإداري[2].

وعلى الرغم مما أسلفنا بيانه فإن القضاء الإداري الكويتي لم يتطرق إلــى وجــوب تسبيب الجزاءات التأديبية دون نص كما فعل القضاء الإداري سواء في فرنسا أو في مصر أو في الأردن، وقد يرجع السبب في ذلك إلى أن القضــاء الإداري الكــويتي حديث النشأة وقد سبقته قوانين التوظيف في النص على وجوب تلك الضمانة (تسبيب القرار التأديبي) خاصة وأن الإلتزام بهذه الضمانة لا يثير ثمة صعوبات حتى ولو لم يكن تسبيب القرار التأديبي وجوبياً فإنه يكون مفروضاً بإعتباره أحد المبادئ القانونية العامة.[3]

وجدير بالذكر بأنه قبل التطرق للتحدث عن الشروط والعناصر التي يجب توافرهــا في تسبيب القرار التأديبي كضمانة معاصرة للعقوبة التأديبية فإن ذلك يتطلــب منــا التحدث بشكل موجز عن وجه التفرقة بين تسبيب القرار وسببه، ويتلخص ذلك فــي

---

[1] د/ سعد العنزي – المرجع السابق – ص369 .
[2] د/سعد العنزي – المرجع السابق – ص367.
[2] نايف مطلق الظفيري، منذر عبد العزيز الشمالي – المرجع السابق – ص54.

أن السبب ركن من أركان القرار الإداري وتخلف هذا الركن عن القرار يجعله منعدماً ولك تطبيقاً للقاعدة العامة التي تقضي بأن كل قرار إداري يجب أن يقوم على أسباب صحيحة تبرره كركن من أركان وجوده وترتيب آثاره، وعليه فالقرار الإداري سواء كان لازماً تسبيبه كإجراء شكلي أم لم يكن كذلك يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقاً وحقاً أي في الواقع وفي القانون وذلك كركن من أركان وجوده، أما التسبيب فهو إجراء شكلي لا يرقى إلى مرتبة ركن في القرار ولذلك فإن التسبيب هو الإفصاح عن الأسباب الواقعية والقانونية التي تبرر إصدار القرار وبالتالي يكون القرار مسبباً إذا أفصح بنفسه عن الأسباب التي استند إليها مصدر القرار.

وترتيباً على ما سبق يكون التسبيب هو التعبير الشكلي عن أسباب القرار ويترتب على ذلك نتيجة مؤداها إنتمائه للمشروعية الخارجية للقرار.

ونخلص مما تقدم إلى أنه إذا ما كان التسبيب قد نص عليه القانون أو إلتزام فرضه القضاء الإداري فإن مخالفته تعيب القرار، أما إذا كان التسبيب أمراً إختيارياً فإن تخلفه يجعله محل شبهة لاسيما وأن قرينة السلامة التي يتمتع بها القرار الإداري قرينة بسيطة يمكن إثبات عكسها، ومن ثم فإن الرقابة على السبب لا تستوجب بالضرورة وجود التسبيب لاسيما وأن تسبيب القرار ليس فقط مجرد ضمانة شكلية معاصرة لإصدار العقوبة التأديبية ولكنه يعني أسلوباً للتقيد الذاتي للإدارة ويعني بالنسبة لها التأثير على مضمون القرار الذي يجعلها ملزمة بالبحث عن العناصر الواقعية والقانونية لقرارها وإبتعادها عن التحكم(1).

وتتبع أهمية التسبيب في أنه يلزم الإدارة بالتأني والحيطة والحذر والتبصر وعدم الإستعجال أو التسرع قبل إصدار قرارها التأديبي حتى لا يشوبه عيب عدم التسبيب او إساءة إستخدام السلطة إذا تم الطعن على ذلك القرار أمام القضاء الإداري، كما تتبع أهمية التسبيب والحال كذلك من أن قرار العقوبة المسبب تسبيباً واقعياً وقانونياً يحمل على الثقة والإقتناع به، وعلى العكس من ذلك فإن قرار العقوبة الخالي من الأسباب الواقعية والقانونية الصحيحة لا يمكن على الإطلاق الوثوق به خاصة وأن

(1) د/سعد نواف العنزي – المرجع السابق – ص374.

العقوبات التأديبية المترتبة على مثل تلك القرارات تحمل دائماً في طياتها بذور الشك والريبة.[1]

2) العناصر والشروط الواجب توافرها في تسبيب القرار التأديبي:

من منطلق معايير التمييز بين الشكليات الجوهرية وغير الجوهرية يعتبر التســبيب إجراء جوهري يترتب على غيابه أو تخلفــه القضــاء بعــدم مشــروعية العقوبــة التأديبية[2]، وعليه فإن القرارات التأديبية تنفرد بضوابط خاصة ومعينة في التسبيب قليلاً ما تتوافر في بقية القرارات الإدارية الأخرى وذلك نظراً للطبيعة العقابية التي تتسم بها وهو الأمر الذي يتعين معه على الإدارة العناية في الإلتزام بتسبيبها، لاسيما وأن القرار التأديبي كالحكم الجنائي يستوجب الدقة والعناية والبعد عن شوائب الخطأ الذي قد يكون مرجعه عدم الحيطة والتبصر.

اما عن أهمية التسبيب ودوره الفعال فإنه يجب أن يتماشى التسبيب مع الحكمة التي أدت إلى إعتباره إجراء وجوبي، وعليه فإنه لا ينبغي النظر إلى التسبيب فقط كشكل يجب أن يستوفيه القرار التأديبي لاسيما وأن تسبيب تلك القرارات التاديبيــة يتــيح للموظفين وللقضاء أيضاً مراقبة مشروعية تصرفات الإدارة الأمر الذي يدفع معــه الأخيرة إلى إستيفاء شروط التسبيب على الوجه الأكمل والصحيح [3].

أما العناصر والشروط التي يجب توافرها في تسبيب القرار التأديبي حتى يؤدي هذا التسبيب دوره الفعال فإنه يتعين أن يتضمن تسبيب تلك القرارات بيــان الواقعــة أو الوقائع المسندة للموظف المخالف والمستوجبة معاقبته تأديبياً بحيث يتمكن الموظف صاحب الشأن من العلم والمعرفة بأسباب القرار الذي تعرض له من مجرد إطلاعه عليه وقراءته، فالقرار التأديبي يجب أن يشتمل على كافة الوقائع كاملة.

كما يجب على السلطة التأديبية أن توضح الأفعال الإيجابية والسلبية والأدلة اليقينية التي أستندت عليها واستخلصت منها الخطأ الوظيفي لاسيما وأن الإجراءات التأديبية تتطلب بالفعل وجود خطأ وهذا الخطأ هو شرط ممارسة السلطة التأديبية، وعليه فإنه

---

[1] د/سليمان الطماوي – القضاء الإداري (قضاء التأديب) – الكتاب الثالث – دار الفكر العربي 1987-ص661 وما بعدها.
[2] حكم قضائي فرنسي C . E 26 Juin 1991
[3] د/ سعد نواف العنزي – المرجع السابق – 373 .

إذا إكتفى القرار التأديبي يذكر حكم القانون دون أن يوضح الأسباب التي أتخذ من أجلها هذا الحكم القانوني اعتبر هذا القرار خالياً من التسبيب، وكذلك الشأن فيما لو صدر قرار تأديبي يشمل عدة أشخاص دون أن يوضح الأسباب الخاصة بكل شخص منهم على حده.

كما يجب أن يتضمن القرار التأديبي في أسبابه بيان وتحديد تاريخ الواقعة والقانون الواجب التطبيق لاسيما وان تطبيق النظام العقابي على الوقائع يعتمد على تاريخ إقترافها، كما أن بيان وتحديد تاريخ الواقعة محل الإتهام أو المخالفة يكون لها أهمية كبيرة عند حساب مدة تقادم الدعوى التأديبية خاصة وأن تلك المدة تبدأ من تاريخ حدوث الواقعة، أما مكان وقوع المخالفة فلا يمثل أهمية كبيرة في المخالفات التأديبية لأنه يعتبر وبصفة عامة ركناً من أركان تلك المخالفة، إلا أنه قد يعتبر ظرفاً مشدداً أو مخففاً للعقوبة التأديبية.

وأخيراً فإنه إذا كان القانون التأديبي لا يعرف **(مبدأ لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص)** المعمول بها في المجال الجنائي، إلا أنه يكفي لقيام الأساس القانوني للتجريم في مجال القانون التأديبي أن ينطوي فعل الموظف على الإخلال بواجب من واجبات وظيفته المفروضة عليه لاسيما وأن المشرع لم يحدد بشكل مباشر الأفعال التي تعتبر مخالفات تأديبية مثل ما يفعل بالنسبة للقانون الجنائي، وإنما يضع واجبات وإلتزامات على عاتق الموظف يتعين عليه التقيد بها وعدم الخروج عنها، وفي حالة عدم تقيد الموظف بتلك القيود والواجبات أو خروجه عليها فإنه يترتب على ذلك مخالفته التي تستوجب عقابه تأديبياً، وعليه يجب أن يتضمن القرار التأديبي في أسبابه الأسس القانونية التي إستند إليها في تجريم الأفعال التي أرتكبها الموظف بالمخالفة لواجبات وظيفته التي كان يتعين عليه الإلتزام بها وعدم الخروج عنها.[1]

ونخلص مما أسلفنا بيانه إلى أن تسبيب القرار التأديبي يجب أن يتضمن عناصر معينة من شأنها أن تلقى المزيد من الضوء على أسباب توقيع العقوبة التأديبية، ومن أبرز تلك العناصر بيانات القرار لاسيما وأن تلك البيانات هي مركز الثقل فيه

---

[1] د/عادل الطبطبائي – المرجع السابق – ص475 ، 476.

- د/سليمان الطماوي – المرجع السابق – ص622 وما بعدها.

والتي من خلالها يتم رسم الصورة الكاملة والمعبرة عن مضمون القرار وتتمثل تلك البيانات في الآتي:[1]

أ) بيان الواقعة أو الوقائع المسندة للموظف وظروفها وملابساتها خاصة وأن القرار التأديبي يجب أن لا يتوقف فقط على مجرد سرد الواقعة أو الوقائع للأفعال المسندة للموظف بل يجب أن يتضمن تحديد موقف مصدره من تلك الواقعة أو الوقائع على نحو يكشف عن قناعته من تحقق تلك الواقعة أو الوقائع على نحو يكشف عن قناعته من تلك الواقعة أو الوقائع على النحو الذي أبرزه القرار، وتطبيقاً لذلك فإن القرار التأديبي يعد خالياً من التسبيب إذا إقتضى على سرد الوقائع دون تحديد واضح لما استقر في ضمير ويقين ووجدان السلطة التأديبية من ثبوتها في حق الموظف المخالف.[2]

ب) زمان ومكان الواقعة أو الوقائع المسندة للموظف لاسيما وأن تاريخ الواقعة له أثر أساسي في حساب مدة تقادم وسقوط الدعوى التأديبية حيث أن مدة التقادم تبدأ من تاريخ الواقعة، أما المكان وإن له دور في مجال القانون الجنائي إلا أن دوره في مجال التأديب يعد ضئيلاً وذلك على النحو الذي أسلفنا بيانه، إلا أنه لا ينبغي إغفال دور مكان المخالفة الوظيفية تماماً بحسبان أن تكييف بعض الوقائع الوظيفية قد يتأثر ففي بعض الأحيان بمكان إرتكابها مثل إرتكاب الموظف لجريمته التأديبية في أماكن معينة قد قد تؤدي إلى المساس بكرامة وظيفته، ولذلك ينبغي أن يتضمن القرار التأديبي في تسبيبه التحديد الواضح لمكان الواقعة أو الوقائع المسندة للموظف.

ج) الأسس والأسباب والإعتبارات القانونية التي تؤدي إلى إمكانية مراقبة ما إذا كان تطبيقها قد وقع صحيحاً أم أنه قد جانبه الصواب، وما إذا كانت العقوبة التأديبية التي تم توقيعها تدخل في نطاق النص أو القاعدة القانونية أو اللائحية التي استند عليها القرار ام غير ذلك، على أنه لا يعيب القرار التأديبي عدم ذكر مادة العقوبة او الخطأ في تحديد رقم تلك المادة.[3]

---

[1] المحكمة الإدارية العليا المصرية – الطعن رقم 1073 لسنة 37 ق – جلسة 1994/2/5 – منوه عنه في مؤلف د/سعد العنزي – المرجع السابق – ص376.

[2] د/سعد نواف العنزي – المرجع السابق – ص374 وما بعدها.

[3] المحكمة الإدارية العليا المصرية – الطعن رقم 407 لسنة 42 ق – جلسة 1997/1/15 – منوه عنه في مؤلف د/سعد العنزي – المرجع السابق – ص380.

د) بيان الأسباب التي أدت بطريق اللزوم العقلي إلى النتيجة التي توصل اليها القرار التأديبي في صلب هذا القرار حتى يمكن معرفة تلك الأسباب وإمكانية الرقابة علـــى مدى صحتها بحيث إذا تمسكت الإدارة بسبب من الأسباب فلا يكتفي القاضي بالتأكد من صحته وإنما عليه أن يثبت من جدواه في حمل القرار عليه وما إذا كـــان ســـبباً جدياً منتجاً لأثره في اتخاذ الجزاء من عدمه، كما لا تقتصر أهمية وجود الأســـباب في القرار على مجرد التعرف عليها وإنما تشمل أيضاً التحقق من التجانس المنطقي بين القرار وأسبابه[1].

هـــ) جدية التسبيب وكفايته لاسيما وأن التسبيب لا يحقق دوره الفعال أو الغـــرض الذي شرع من أجله إلا إذا كان جدياً وكافياً خاصة وإن التســـبيب مـــن إلتزامـــات الإدارة ومن ثم فإنه يتعين عليها أن تقوم بشرح وتبرير قرارهـــا وتحديـــد أســـبابه وتوضيحها بالقدر الكافي لأن المشرع عندما إشترط تسبيب القرار التـــأديبي قصـــد إحاطة من يخاطبه علماً بالأسباب التي بنى عليها والتي دفعت الإدارة إلى إصداره، وهو ما يجعل القرار في وضع أفضل عند الطعن فيه بالإلغـــاء او عنـــد المطالبـــة بالتعويض عنه، ولذلك فإنه يجب على الإدارة أن تقوم بالتسبيب الكافي والمنتج الذي يؤدي الى التوصل الى فهم النتيجة التي إنتهى إليها القرار وفي إنزال حكم القـــانون على مقتضى النتيجة [2].

ويرى الباحث كفاية التسبيب الموجز في القرار التأديبي إذا كانـــت تلـــك الأســـباب واضحة وكافية ولا تحتمل التأويل أو الغموض، وتم استخلاصها استخلاصاً ســـائغاً ولها أصول ثابتة بالأوراق تكفي أن تؤدي بطريق اللزوم العقلي إلى النتيجة التـــي إنتهى إليها القرار والتي تتفق مع الواقع وصحيح القانون بمعناه الواسع الذي استقر عليه الفقه والقضاء والإداري[3].

---

[1] د/ سعد العنزي – المرجع السابق – ص367 وما بعدها.
[2] د/ سعد العنزي – المرجع السابق – ص368 وما بعدها.
[3] د/ سعد العنزي – المرجع السابق – ص383 .

3) أهمية ضمانة تسبيب القرار التأديبي:

مما لا شك فيه أن للتسبيب أهمية كبيرة في نطاق المسائلة التأديبية وتتمثل تلك الأهمية في أنه يحقق ضمانة كبيرة للموظف، كما أنه يعمل على تحقيق فائدة للإدارة وليس ذلك فحسب بل يتحقق معه أيضاً فائدة للقضاء[1].

ثانياً: الوضع في الأردن:

القاعدة المستقرة فقهاً وقضاء في المملكة الأردنية الهاشمية هي (أن الإدارة غير ملزمة بالتسبيب إلا إذا أوجب القانون عليها ذلك، فكل قرار إداري يصدر عن الإدارة ومنها القرارات التأديبية يعتبر أنه قام على أسباب صحيحة ومستهدفة المصلحة العامة ما لم يثبت الطاعن عكس ذلك)[2]

ويرى جانب من الفقه الإداري الأردني ان تسبيب القرار التأديبي من الضمانات الهامة التي تعاصر توقيع الجزاء التأديبي لاسيما وأنه يميط اللثام عن الواقعة أو الوقائع التي دفعت السلطة التأديبية إلى توقيع العقوبة التأديبية بحق الموظف المتهم أو المخالف، كما يعد هذا التسبيب من الضمانات التي تكفل عدالة العقوبة الموقعة لاسيما وأن إلزام السلطة التأديبية بالتسبيب يعني ذكرها للأسباب الحقيقية التي دفعتها إلى توقيع العقوبة التأديبية على الواقعة أو الوقائع المرتكبة من قبل الموظف والتي تشكل بذاتها مخالفة مسلكية تستوجب العقاب، كما يعطي هذا التسبيب للمحكمة مراقبة العناصر الواقعية والقانونية الواردة في صلب القرار، ولذلك استقر قضاء محكمة العدل العليا على أنها محكمة وقائع ومحكمة قانون، ولها أن تتأكد من أن الواقعة المنسوبة للموظف ثابتة بحقه، وأن مجرد إمتناع رجل الإدارة بالواقعة لا يحول دون تدخل المحكمة في بسط رقابتها على ثبوت الواقعة وتكييف الفصل المنسوب للموظف إن كان يشكل ذنباً تأديبياً أم لا.[3]

ويرى جانب أخر من الفقه الإداري الأردني أن تسبيب القرارات التأديبية كضمانة معاصرة لتوقيع العقوبة التأديبية على الموظف يحتل أهمية كبيرة لاسيما وإن المخالفات المسلكية غير محددة على سبيل الحصر، ولذلك يسمح تسبيب القرار

---

(1) د/ سعد العنزي – المرجع السابق – ص368 وما بعدها.

(2) محكمة العدل العليا – القضية رقم 1999/118 – صادر بتاريخ 1987/11/1 – مجلة نقابة المحامين لسنة 1988 – ص1500 – منوه عنه بمؤلف د/نوفان العقيل العجارمة – المرجع السابق – ص438.

(3) د/ نوفان العقيل العجارمة – المرجع السابق – ص438 وهامشها رقم (2).

التأديبي للقضاء الإداري بالتحقق من صحة التكييف القانوني للوقائع ووجودها المادي والتثبت من عدم المغالاة في تقدير جسامتها، ولا تلتزم الإدارة بتسبيب قراراتها ما لم يلزمها القانون بذلك.[1]

1) الأساس القانوني لتسبيب القرارات التأديبية في الأردن:

من خلال ما أسلفنا بيانه من رأي للفقه الإداري والقضاء الأردني يتبين لنا أن الأصل المستقر عليه هو أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها ما لم يوجد نص قانوني يلزمها بذلك، ونظراً لضرورة تسبيب القرارات التأديبية كضمانة بالنسبة للموظف العام، وما تمثله من أهمية بالنسبة للإدارة والقضاء فقد راعى المشرع الأردني النص على ضمانة تسبيب تلك القرارات من جانب الإدارة في أنظمة الخدمة المدنية الأردنية المتعاقبة، وعلى ذلك نصت المادة (152) من نظام الخدمة المدنية الأردنية الجديد على أنه:[2]

أ- على المجلس التأديبي أن يصدر قراره النهائي في أي دعوى تأديبية أحيلت إليه خلال مدة لا تزيد على تسعين يوماً من تاريخ عقد أول جلسة لهذه الغاية، متضمناً الأسباب والعلل التي بنى عليها مستخلصة من البيانات المقدمة في الدعوى ومستندة إلى الأحكام القانونية والنظامية المعمول بها، وأن يبين في قراره النهائي الظروف الطارئة التي اضطرته الى التأخر في الفصل في أي دعوى إذا كان قد أصدر قراره فيها بعد انقضاء تلك المدة.

ب- يتلى القرار النهائي للمجلس التأديبي ويفهم بصورة وجاهية للموظف، أما إذا صدر القرار بصورة غيابية فيتم تبليغه للموظف بالوسائل المتاحة.

ج- يبلغ القرار النهائي الذي يصدره المجلس التأديبي في أي دعوى تأديبيه للوزير المختص ورئيس الديوان.

---

[1] أ.د/ علي خطار شطناوي – المرجع السابق – ص178.

[2] المادة (152) من نظام الخدمة المدنية من نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد رقم 82 لسنة 2013 والذي تم العمل به بتاريخ 2014/1/1.

كما نصت المادة (140/أ-5) من ذات القانون المشار إليه إلى أنه (أ- توفير الضمانات التالية للموظف قبل إيقاع أي عقوبة عليه...(5) تسبيب القرار التأديبي الذي تم إتخاذه من المرجع المختص بإتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية)[1]

ومن خلال مفاد أحكام المادتين السالف بيانهما يتبين لنا أن المشرع الأردني قد ألزم المجالس التأديبية بأن تصدر قراراتها النهائية في أي دعوى تأديبية تحال إليها في مدة معينة ومحددة لاتتجاوز تسعين يوما من تاريخ انعقاد اول جلسة؛ وأوجب اشتمال القرارات النهائية الصادره من هذه المجالس التأدبية بتوقيع العقوبات التأدبية علي الاسباب والعلل التي بني عليها مستخلصة من البيانات المقدمة في الدعوي، ومستنده الى الأحكام القانونية والنظامية المعمول بها، كما أوجب تلاوة القرار النهائي للمجلس التأديبي بطريقة وجاهية حتى يكون الموظف على علم بالأسباب التي دفعت الإدارة بتوقيع العقوبة التأديبية عليه، وليس ذلك فحسب بل أنه قد أوجب تبليغ الموظف بالوسائل المتاحة في حالة صدور القرار في غيابه، كما أوجب تبليغ هذا القرار النهائي للوزير المختص ورئيس الديوان، وقد راعى المشرع أيضاً توفير ضمانة تسبيب القرار التأديبي الذي يتم اتخاذه من المرجع المختص بإتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية قبل إيقاع أي عقوبة على الموظف.

هذا وقد أستقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على (... إن القول بأنه إذا لم يشترط القانون تسبيب القرار الإداري فإن ذلك لا يعني حرية الإدارة المطلقة في هذا الصدد بل لا بد أن يقوم القرار الإداري على سببه أو مسوغه القانوني وإن كان قولاً صحيحاً، إلا أن عبء إثبات أن القرار قد بني على سبب غير قانوني أو واقعي صحيح يقع في مثل هذه الحالة على عاتق المدعي).[2]

2) العناصر والشروط التي يجب توافرها في تسبيب القرار التأديبي:

سبق وأن تحدثنا عن العناصر والشروط التي يجب توافرها في تسبيب القرار التأديبي عند تناولنا للوضع في دولة الكويت، ونظراً لعدم اختلاف الفقه الإداري والقضاء في دولتي الدراسة الكويت والأردن حول تلك العناصر والشروط التي

---

(1) المادة (140/أ – بنده) من نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد سالف البيان بالهامش أعلاه.

(2) محكمة العدل العليا – القضية رقم 1974/37 – مجلسة نقابة المحامين 1974 – العددان 8،7 لسنة 1974 – منوه عنه بمؤلف د/ العجارمة – ص439.

يجب أن يحتوي عليها تسبيب القرار التأديبي فإننا نحيل في هذا الشأن إلى ما أسلفنا بيانه بهذا المبحث من الدراسة تجنباً للتكرار، وعليه فإننا سوف نكتفي هنا بالتحدث عن ما أستقرت عليه محكمة العدل العليا الأردنية من ضرورة أن يكـــون التســـبيب كافياً ويتضمن كافة أو معظم التهم المنسوبة للموظف، وعلى ذلك فقد قضت بما يلي: (أما بخصوص تسبيب قرار الإدانة والبيانات التي بني عليهـــا هـــذا القـــرار فمـــن الرجوع الى نص القرار نجد أنه قد أوضح بجلاء التهم التي أدين بها المستدعى هي في الواقع مخالفة المستدعى لواجباته المنصوص عليها في المادة (81) مـــن نظـــام الخدمة المدنية التي تلزمه بتقديم خدمات مخلصة والتصرف بـــأدب وكياســـة فـــي صلاته برؤسائه وزملائه ومرؤسيه وفي معاملاته مع الجمهور والمحافظـــة علـــى شرف الوظيفة وحسن سمعتها، كما أن البيانات الواردة في الدعوى التأديبية كافيـــة لإستخلاص النتيجة التي توصل إليها المجلس التأديبي).[1]

نستخلص مما تقدم أنه يتوجب أن يتضمن تسبيب القرار التأديبي العناصـــر الأتيـــة[2]:-

أ- تحديد الواقعة أو الوقائع الموجبة للعقوبة التأديبية، وأن تكون تلـــك حقيقيـــة لا وهمية وتشكل جرماً يعاقب عليه القانون.

ب- بيان الأساس القانوني الذي إستندت إليه السلطة التأديبية في اعتبار أن الـــذنب المقترف من قبل الموظف يشكل جرماً تأديبياً، ولذلك يجـــب أن يكـــون الأســـاس القانوني واضحاً لاسيما وأن الجريمة التأديبية تخضع للشـــرعية بمعناهـــا الواســـع وترتبط بمخالفة قاعدة أو أمر ملزم.

ج- الرد على ما يبديه الموظف من أوجه دفاع ودفوع خاصة إذا كان هذا الدفاع أو تلك الدفوع يتعلق بموضوع الدعوى[3].

ج) أهمية ضمانة تسبيب القرار التأديبي:

لم يختلف الفقه والقضاء في دولتي الدراسة الكويت والأردن على الأهمية الضرورية والدور الفعال الذي تتميز به ضمانة تسبيب القرار التأديبي سواء بالنسبة للموظف أو

---

[1] محكمة العدل العيا – الصادر بتاريخ 1974/6/27 – مجلة نقابة المحامين 1974 – ص 809 – منوه عنه بمؤلف أ.د/ علي خطار شطناوي – المرجع السابق – ص179.

[2] د. نوفان العجارمة – المرجع السابق ص 440 .

[3] د/ العجارمة – المرجع السابق – ص440.

السلطة التأديبية أو القضاء، ونظرا لتحدثنا عن ذلك بالتفصيل عند تناولنا للوضـــع في دولة الكويت وتجنباً للتكرار فإننا نحيل إلى ما أسلفنا بيانه في هذا الشأن.[1]

ومن خلال ما سبق وأن أسلفنا بيانه في هذا المبحث من الدراسة يكون قد تبين لنا أن تسبيب قرار العقوبة التأديبية يجب أن يكون متناسب مع المخالفة التي ارتكبها الموظف.

ثالثاً: مميزات الوضع الكويتي:

1) منح المشرع الكويتي ضمانة تسبيب القرار التأديبي كضمانة معاصرة لتوقيع العقوبة التأديبية على الموظف العام من جهة عمله بمقتضى نص المادة (55) مـــن نظام الخدمة المدنية الكويتي حيث فألزم جهة الإدارة بعدم توقيع ثمة عقوبة تأديبيـــة على الموظف إلا بقرار مسبب بعد التحقيق معه كتابة أو شـــفاهة وســـماع أقوالـــه وتحقيق دفاعه، وذلك مراعاة من المشرع لحماية الموظف من الجهـــة الإداريـــة إذا أساءة إستخدام سلطتها التأديبية أو تعسفت في إستخدام تلك السلطة، وعليه أوجـــب المشرع على جهة الإدارة تسبيب قراراتها التأديبية الموقعة على الموظف نظراً لما يرتبه هذا التسبيب من ضمانة هامة للموظف تتمثل في إحاطته علماً بأسباب العقوبة الموقعة عليه حتى يتسنى له إمكانية تحديد أسبابه التي سوف يقيم عليها أسباب طعنه بالتظلم الإداري أو القضائي بإلغاء القرار الصادر بالعقوبة الموقعة عليه.

2) إستقر الفقه والقضاء الإداري في الكويت على الشروط والعناصر التي يجب توافرها في تسبيب القرارات التأدبية الموقعة من جهة الإدارة على الموظف العـــام حتى يؤدي هذا التسبيب دوره الهام والفعال في حماية الأخير من إســـاءة رؤســـائه لإستخدام سلطتهم التأديبية أو التعسف فيها وذلك على النحو الذي ســـبق وأن قمنـــا ببيانه تفضيلاً عند تحدثنا عن الوضع الكويتي في البند أولاً من هذا المبحـــث بهـــذه الدراسة.

3) كما استقر الفقه الإداري والقضاء في الكويت على ضرورة تسبيب القرارات التأديبية الموقعة على الموظف العام بإعتبارها ضمانة من أهـــم الضـــمانات التـــي

[2] يراجع في ذلك بهذه الدراسة – العنصر رقم (3) في البند أولاً من هذا المبحث – أهمية ضمانة تسبيب القرار التأديبي.

تعاصر توقيع العقوبة التأديبية سواء بالنسبة للموظف أو للسلطة التأديبية أو للقضاء، وذلك أيضاً على النحو الذي أسلفنا بيانه عن تحدثنا عن الوضع الكويتي بالبنـــد أولاً من هذا المبحث في هذه الدراسة.

4) تلاحظ لنا أن القضاء الإداري الكويتي لم يتطرق إلى وجوب تسبيب القرارات التأديبية الموقعة على الموظف العام في حالة عدم وجود نص قانوني يلزمها بذلك، إلا أننا نعتقد بأن السبب في عدم هذا التطرق هو أن هذا القضاء حديث النشأة فـــي دولة الكويت وسبقته قوانين التوظيف في النص على وجوب تلك الضمانة لاســـيما وأن الإلتزام بهذه الضمانة لا يثير ثمة صعوبات حتى ولو لم لم يكن تسبيب القـــرار التأديبي وجوبياً لأنه يكون مفروضاً بإعتباره أحد المبادئ القانونية العامة الواجبـــة التطبيق.

رابعاً: مميزات الوضع الأردني:

1) نظراً للدور الفعال الذي تلعبه ضمانة تســـبيب القـــرار التـــأديبي كضـــمانة معاصرة لتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف العام فقد منحه المشرع الاردني تلك الضمانة وجوباً في أنظمة الخدمة المدنية المتعاقبة حتى القانون الحالي الصادر برقم 82 لسنة 2013 والذي تم العمل به بتاريخ 2014/1/1 حيث الزمت المادة (152) من القانون المذكور المجالس التأديبية أن تصدر قرارها النهـــائي فـــي أي دعـــوى تاديبية تحال إليها خلال مدة معينة، وان يتضمن قرارها الأسباب والعلل التي بنـــى عليها مستخلصة من البيانات المقدمة في الدعوى ومستنده إلى الأحكـــام القانونيـــة والنظامية المعمول بها، وضرورة إتهام الموظف بصورة وجاهية بتلك الأسباب عند تلاوتها عليه إذا كان حاضراً، وفي حالة غيابه يتم ابلاغه بالوسائل المتاحة بأسباب معاقبته، كما يتم إبلاغ القرار النهائي للوزير المختص ورئيس الديوان، وليس ذلـــك فحسب بل أوجب المشرع الأردني بمقتضى المادة (140/أ- بند 5) من نظام الخدمة المدنية الحالي أنف الذكر تسبيب القرار التأديبي الذي يـــتم إتخـــاذه مـــن المرجـــع المختص بإتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية قبل إيقاع أي عقوبة على الموظف.

2) أستقر الفقه الإداري والقضاء الأردني على العناصر والشروط التي يجب أن يتضمنها تسبيب القرار التأديبي الموقع على الموظف من قبل مجالس التأديب، وتلك

الأسباب والشروط لا تختلف عن الشروط والأسباب التي أوجبها الفقه والقضاء الكويتي والتي تتمثل في ضرورة تضمين صلب القرار التأديبي عدة عناصر أهمها بيان الواقعة المستوجبة للعقوبة وزمان ومكان إرتكاب الواقعة، والأدلة والأساس القانوني في توقيع العقوبة وذلك من خلال الإشارة إلى تلك الأدلة والنصوص القانونية المطبقة على الفعل الذي ارتكبه الموظف، وأن يكون هذا التسبيب كافياً وواضحاً ولا يحتمل اللبس أو الإبهام أو الغموض، وفي حالة صدور القرار التأديبي ضد أكثر من شخص فيجب أن يتضمن صلب القرار توضيح أسباب الإدانة لكل شخصي على حده، والأسباب التي أدت إلى توقيع العقوبة عليه لاسيما وأن مجرد ترديد النص القانوني دون بيان مطابقتها لوقائع الإتهام لا يعتبر تسبيب كافي للقرار التأديبي.

3) كما استقر الفقه الإداري والقضاء الأردني على وجوب تسبيب القرارات التأديبية الموقعة على الموظف في حالة عدم وجود نص يقضي بهذا التسبيب، وقد أستقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على وجوب قيام الإدارة بتسبيب قراراتها التأديبية وخضوع تلك الأسباب لرقابة القضاء للتعرف على مدى صحتها من الناحية القانونية وما إذا كانت الإدارة في مباشرتها لسلطتها قد انحرفت عنها أم أنها سلكت طريق الحيدة والنزاهة في تسبيب تلك القرارات، وعليه فإنه إذا تبين للمحكمة أن أسباب العقوبة التأديبية الموقعة على الموظف مخالفة للواقع أو للقانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله حق لها أن تقضي بالغائه، وعليه يكون القضاء الأردني قد استقر على وجوب تسبيب القرارات التأديبية الموقعه على الموظف العام حتى في حالة عدم وجود نص قانوني يلزم الإدارة بذلك التسبيب، إلا أنه أوقع على عاتق المدعي (الموظف) عبء إثبات مخالفة أسباب القرار التأديبي الموقع عليه سواء من حيث الواقع أو القانون.

4) لا تختلف أهمية تسبيب القرارات التأديبية كضمانة معاصرة لتوقيع تلك العقوبات على الموظف في دولة الأردن عن تلك الأهمية التي تمثلها تلك الضمانة في دولة الكويت أو فرنسا أو مصر من حيث الدور الفعال الذي تمثلة تلك الضمانة سواء من حيث حماية للموظف، أو من حيث أهميتها بالنسبة للسطة التأديبية أو القضاء.

خامساً: أوجه الاختلاف بين الوضعين الكويتي والأردني:

يمكننا حصر أوجه الاختلاف بين نظامي الخدمة المدنية في دولتي الدراسة الكويت والأردن بشان وجوب تسبيب القرار التأديبي كضمانة معاصرة لتوقيع العقوبة التأديبية على الموظف العام فيما يلي:

1) منح المشرع الكويتي ضمانة تسبيب القرار التأديبي على كافة القرارات التأديبية الموقعة عليه من السلطة الرئاسية في جهة عمله بمقتضى نص المادة (55) من نظام الخدمة المدنية الكويتي وذلك دون التفرقة بين العقوبات الأخف والاقصى شدة وهذا الوضع يختلف عن نظيره في نظام الخدمة المدنية الأردني حيث منح المشرع الأردني الضمانة سالفة الذكر للموظف وقصرها على تسبيب القرارات التأديبية النهائية الصادرة عن المجالس التأديبية بمقتضى نص المادة (152) من نظام الخدمة المدنية الأردني، وبالتالي لم يلزم المشرع الأردني السلطة الرئاسية بتسبيب قراراتها التأديبية الموقعة على الموظف.

2) لم يتطرق القضاء الإداري الكويتي إلى وجوب تسبيب القرارات التأديبية الموقعة على الموظف دون وجود نص قانوني يلزمها بذلك، وهذا الوضع يختلف عن الوضع الأردني حيث استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على وجوب تسبيب القرارات التأديبية الموقعة على الموظف في حالة عدم وجود نص قانوني يقضي بهذا التسبيب ويتفق القضاء الأردني في ذلك مع القضاء المصري والفرنسي.

3) أوجب المشرع الكويتي على السلطة التأديبية إعلان الموظف بالأسباب التي دفعتها إلى توقيع العقوبة التأديبية عليه دون النظر عما إذا كانت تلك العقوبة بسيطة أم جسيمة، وذلك يختلف تماماً عن الوضع الأردني حيث لم يوجب المشرع على السلطة التأديبية الرئاسية إعلان الموظف بتسبيب قرارات العقوبات التأديبية الموقعة عليه في حالة توقيع إحدى العقوبات التي لا تستوجب التحقيق في حين أوجب على المجالس التأديبية إعلان الموظف بتسبيب القرارات التأديبية الصادرة عن تلك المجالس مهما كانت العقوبة الصادرة بتوقيع الجزاء بسيطة أم جسيمة.

سادساً: رأي الباحث في أوجه الاختلاف بين الوضعين الكويتي والأردني:

1) وبالنسية لوجه الاختلاف الثاني يرى الباحث أن النظام القضائي المستقر عليه في الأردن يحقق ضمانة أفضل للموظف عن نظيره الكويتي نظراً لعدم تطرق القضاء الإداري في دولة الكويت إلى وجوب تسبيب القرارات التأديبية، إلا أن الإختلاف في هذا الشأن قليل الأهمية في ظل وجود نص قانوني يوجب على السلطة التأديبية تسبيب تلك القرارات في الكويت.

2) أما بخصوص وجه الاختلاف الثالث فإن الوضع الكويتي يحقق ضمانة أفضل للموظف عن نظيره الأردني نظرا لأن الضمان الذي أخذ به المشرع الأردني قد يكون غير كامل بسبب جعله جسامة العقوبة الموقعة على الموظف والسلطة التأديبية التي قامت بتوقيعها هما الاساس في منح الموظف ضمانة هذا التسبيب، ولذلك يتمنى الباحث من المشرع الأردني أن يلزم السلطة التأديبية الرئاسية بإعلان الموظف بالأسباب التي دفعتها إلى توقيع العقوبات التأديبة عليه في الحالات التي تستوجب تحقيق بحيث يتم التوافق بشأن تلك الحالات مع ما أوجبه على المجلس التأديبي من ضرورة اعلان الموظف بتسبيب القرارات التأديبية الموقعة عليه دون النظر إلى مدى بساطة أو جسامة العقوبة التأديبية في الحالتين.

المبحث الثالث
الضمانات اللاحقة لفرض العقوبة التأديبية

تمهيد:

تعتبر الضمانات اللاحقة لفرض العقوبة التأديبية والمتمثلة في التظلم والطعن القضائي بالإلغاء والتعويض الفرصة الأخيرة والمهمة للموظف العام في حالة عدم إنصافه من خلال الضمانات السابقة والمعاصرة لفرض تلك العقوبة التي قررها نظام الخدمة المدنية والمتمثلة في التحقيق الاستجواب والمواجهة والدفاع وحياد سلطة التأديب وتسبيب القرار التأديبي، وعليه فقد حرص المشرع في دولتي الدراسة الكويت والأردن على أن تؤدي هذه الضمانات (السابقة والمعاصرة لفرض العقوبة التأديبية) الغاية المرجوة منها وذلك من خلال تنظيمه ضمانات أخرى لاحقة على إصدار القرار التأديبي حرصاً منه على تحقيق العدالة سواء بالنسبة للموظف أو الإدارة.

المطلب الأول التظلم الإداري

سبق وأن ذكرنا في هذه الدراسة أن القرار الصادر من الجهة الإدارية بتوقيع العقوبة التأديبية على الموظف يعتبر قراراً إدارياً، وعليه يجوز التظلم من هذا القرار والطعن عليه قضائياً كضمانة للموظف ضد تعسف السلطة التأديبية وضمان عدم إساءة استخدامها للسلطة الممنوحة لها والتي يمكن أن تحيد بها إلى توقيع العقوبة غير المشروعة على الموظف في حالة لا تتوافر فيها شروط توقيعها[1].

ويعتبر التظلم الإداري من أول الضمانات الهامة التي قررها المشرع في دولتي الدراسة للموظف العام عقب صدور القرار بمعاقبته تأديبياً من السلطة التأديبية المختصة، وعليه فقد راعى المشرع أن لا يفوت على الموظف أي فرصة للحد والتخفيف من أثر تلك العقوبة التأديبية عليه حتى لا يتعرض للظلم فأجاز له التظلم إبتداء قبل اللجوء إلى القضاء على أمل أن تتراجع السلطة التأديبية عن قرارها إذا تبين لها أنها أخطأت في إصدار ه، لذا فإننا سوف نتحدث في هذا المطلب عن التظلم الإداري في دولتي الدراسة الكويت والأردن وفقاً لخطة البحث التي أسلفنا بيانها.

---

[1] د. محسن الحارثي، د. العنزي، ص 391.

أولاً: الوضع في دولة الكويت:

مما لا شك فيه أن الرقابة الإدارية على الإجراءات التأديبية تمثل ضمانة لا يستهان بها خاصة في الدول الديمقراطية لاسيما وأنه لا يمكن الحديث عن نظام تأديبي فعال يساهم في حسن سير العمل في المرافق العامة دون أن يقترن هذا النظام بتوفير الحد الأدنى من الضمانات التأديبية وخصوصاً إذا كان ينتمي إلى الإتجـاه الإداري فـي التأديب [1].

وتلعب الادارة دوراً هاماً بالنسبة لكافة الإجراءات التأديبية ولا ينتهي هـذا الـدور للإدارة عند توقيع العقوبة التأديبية على الموظفين بل رسم المشرع لهـا دور هـام وحيوي بعد توقيع تلك العقوبات التأديبية ويتمثل هذا الدور في تلقي الإدارة للطعون بالتظلمات الإدارية التي تقدم إليها من الموظفين طعناً في هذه القرارات لاسيما وأن مبدأ المشروعية الذي تقوم عليه الدولة القانونية في العصر الحديث لا يكـون لـه نصيب من التطبيق في حالة عدم صيانته برقابة مجدية يجب أن تتعـدد صـورها وتختلف طبيعتها وتتغاير إجراءاتها وضمانتها وتضافر كافة عناصر تلك الرقابة في الذود عن مبدأ المشروعية كل في فلكه يعمل بطبيعته وبوسائله الخاصة بحيث يدرك هذا النوع من الرقابة ما أفلت من رقابة أخرى[2].

وتتمثل الرقابة الاولى من الرقابات آنفة الذكر في رقابة المخطئ على نفسه لاسـيما وأن المخطئ اقدر الناس على تعرف خطئه وأسرعهم إحساساً به، ولا ضـرر فـي ذلك ما دام هناك رقابة أخرى تكمل هذ الرقابة الاولى بل ان تعدد الرقابات وبالتالي تعدد الجهات التي تمارسها وتعدد الوسائل التي تثيرها على الـرغم مـن تغايرهـا واختلافها أجدى لمبدأ المشروعية وأكثر فاعلية في حمايته من نوع واحد من أنواع الرقابة[3].

وترتيباً على ما تقدم فإن خضوع الإدارة في مباشرتها لأعمالها لرقابـة القضـاء لا يمنع في ذات الوقت من خضوعها لرقابة إدارية بل إن التعاون قد يبدو في بعـض الأحيان هو السمة الغالبة بين تلك الرقابتين، وعلى ذلك فإذا كنا نقر بـأن الرقابـة

---

(1) د.محسن الحاثري العنزي 391 ص .

(2) أ. عمر العمرو، ص 393.

(3) أ. عمر العمرو، ص 393.

الإدارية وضماناتها لم تصل في الغالب الأعم إلى مستوى الرقابة القضائية من حيث كفالة حقوق وضمانات الموظف، إلا أنه ينبغي عدم التقليل من تلك الرقابة الإدارية لاسيما وأنها قد تتفوق في بعض الحالات على الرقابة القضائية نظراً لتوافر العديـــد من الخصائص والمميزات التي تتميز بها.[1]

ويعتبر التظلم الإداري كضمانة لاحقة لصدور العقوبة التأديبية على الموظف من أهم وسائل تحريك الرقابة الإدارية التي تمارسها الإدارة على نفســـها لاســـيما بالنســـبة للعقوبات التأديبية لأن أهمية وخطورة هذه العقوبة وجسامة الأثار التي قـــد تترتـــب عليها تستوجب فتح المجال للموظف لطرق باب الإدارة لعلها تعيد النظر في قرارها الصادر بتلك العقوبة ضده.

1) مفهوم التظلم:

يقوم التظلم الإداري على وجود نزاع بين الإدارة والمتظلم ؛ مما يميز التظلم عـــن طلب الالتماس حيث تبدو فكرة النزاع في الالتماس مستبعدة ، كما ان التظلم يفترض مخاصمة قرار إداري معيب ، في حسين يكمن توجيه الالتماس على قرار صـــحيح لاستدرار عطف الإدارة نحو صاحب الشان ، كطلب تاجيل نقل موظف عام مراعاة لظروفه الصحية ن فضلاً عن ذلك فإن التظلم الإداري يتضمن بشكل صريح الطلب بإعادة النظر في القرار الإداري المعيب ، إما بسحبه ، أو بإلغائه ، أو بتعديله ، هو ما لا يتوافر في الالتماس ، كما إن للمتظلم الإداري إجراءات محددة ، ويقدم خلال زمن محدد كي ينتج آثاره القانونية في قطع مـــدة الطعـــن بالإلغـــاء فيمـــا تغلـــب الاعتبارات الإنسانية على الالتماس ، فلا ينتج آثاراً قانونية كتلك التي يرتبها التظلم الإداري [2] . كما أن تقديم الالتماس لا يحجب عن صاحبه حق تقديم التظلم الإداري فيما لو رفضت الإدارة الاستجابة للالتماس المقدم إليها .

ربما لا تعتبر الجهة الإدارية القرار التأديبي الذي أصدرته بحق الموظف نهائياً من جانبها، ولذلك قدر المشرع الكويتي أن لجوء الموظف صاحب المصلحة إلى الإدارة متظلماً من قرارها قبل مراجعته للقضاء يمكن أن يؤدي إلى عدول جهة الإدارة عن قرارها، كما أن التظلم قد يؤدي إلى نتائج لا يمكن الوصول إليها عن طريق الطعن

[1] د. سعد نواف العنزي – مرجع سابق – ص392-393.
[2] نجم الأحمد ، التظلم الإداري ، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، مجلد 29 ، العدد 3 ، ص 14 سنة 2013 .

القضائي خاصة وأن رقابة القضاء في جميع الحالات هي رقابة مشروعية، أما الإدارة فتستطيع أن تعدل القرار او تلغيه بمجرد إقتناعها بعدم ملائمته لاسيما وأن القرار المعيب الذي أصدرته لا يعني حتماً أنها قد قصدت أن يكون كذلك حتى ولو كان مصدر القرار قد أراد النتيجة وتعمدها خاصة وأن القانون في معظم الأحوال قد أقام سلطة رئاسية تملك تعديل قرارات المرؤوس وإلغائها[1] .

كما أن التظلم الإداري من القرار التأديبي المعيب قد يؤدي إلى الكثير من الحلول الودية في وقت أقصر وبدون تحمل الموظف التكاليف المادية التي يستلزمها طريق الطعن القضائي إذا ما قرر صاحب الشأن اللجوء إليه، ونخلص من ذلك إلى أن المقصود بالتظلم الإداري يتمثل في أنه طعن يتقدم به الموظف صاحب المصلحة في القرار الإداري المعيب أو على الأقل غير الملائم من وجهة نظره إلى الجهة الإدارية التي أصدرته أو إلى جهة رئاسية لها يطلب منها بموجبه سحب هذا القرار او تعديله .[2]

ويعتبر التظلم من العقوبات التأديبية من الضمانات الأساسية للموظف ويسمى بالتظلم الإداري نسبة إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار او الجهات الرئاسية لتلك الجهة الإدارية مصدرة القرار.[3]

وتتضح الحكمة من التظلم وفقاً لما قررته محكمة التمييز الكويتية في (أن تقل المنازعات بين الإدارة وأصحاب الشأن، وحتى يمكن للجهة الإدارية تدارك ما تقع فيه من أخطاء، لذلك قرر المشرع عدم قبول طلبات الإلغاء المنصوص عليها في المادة الأولى إلا بعد التظلم منها إلى الجهة التي أصدرتها أو الجهة الرئاسية لها وإنتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم وذلك حتى تتهيأ للإدارة فرصة دراسة أسباب التظلم قبل اللجوء إلى القضاء).[4]

ويرى الباحث أن التظلم كضمانة لاحقة على صدور القرار التأديبي الموقع على الموظف له أهمية كبيرة سواء بالنسبة للموظف أو بالنسبة للإدارة لاسيما وأن في

---

[1] د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص478.
[2] د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص478.
[3] د. نايف مطلق المطيري ، منذر عبد العزيز الشمالي – مرجع سابق – ص122.
[4] الطن بالتمييز رقم 166 لسنة 1933 – جلسة 1999/7/4 – مجموعة احكام القضاء الإداري – الفتوى والتشريع – الكتاب الأول – الجزء الثاني – الطبعة الأولى – ص184 – والمشار اليه بمؤلف د. سعد نواف العنزي – مرجع سابق – ص397.

قبول الأخيرة (الجهة الإدارية مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية لها) للتظلم إذا تبين لها أن قرارها فاقد المشروعية قد يجنبها إلغاء هذا القرار قضائياً وتحملهـا أعبـاء مالية تتمثل فيما قد تلتزم بأدائه من تعويض لمن أصابه ضرر من القـرار وذلـك فضلاً عن ما قد يمسها من ضرر أدبي مصدره الشعور بالحرج الناجم عن وصـف قراراتها بالخروج على المشروعية، كما تتمثل مصلحة الموظف صاحب الشان في تظلمه في أنه قد يصل إلى حقه في سحب او تعديل القرار دون جهد أو نفقات فـي التقاضي مع عدم الإضرار به خاصة وأنه بوسعه اللجوء إلى القضاء للطعن في ذات القرار محل تظلمه بالإلغاء.

وحتى يحقق التظلم أهميته الكبيرة أنفة الذكر فإنه يجب على الموظف المتظلم تحري الدقة في صياغته بحيث يكون موضح به ما يريده من تظلمه، أما إذا تمت صـياغة التظلم في عبارات عامة لا تحديد فيها بالذات لما يقصده المتظلم فيما يتصـل بـه بشخصه مباشرة وإنما اشتمل على مجرد بيانات عامة أو إجراء مقارنة بين وضعه ووضع زملائه الموظفين أو لم يكون قاطعاً في معناه فإن مثل هذا الـتظلم يكـون مشوباً بعدم الجدية وهو الأمر الذي قد يترتب عليه قيام الإدارة أو السلطة الرئاسـية لها برفض مثل هذا التظلم نظراً لعدم جديته.[1]

ويجوز أيضاً أن يقدم التظلم الإداري عن طريق الوكالة القانونية ، فالوكيل القانوني ينوب عن صاحب الشأن في تقديمه إن كان غائباً أو كان قاصراً أو ناقص الأهلية ، والبوان ينوبان عن الأولاد القاصرين ، والقيم القانوني ينوب عن ناقص الأهليـة ، كالمجنون أو المعتوه أو السفيه أو المحجور عليه أو ذي الغفلة ، أو لأي عاهة عقلية أخرى [2] .

[1] د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص479.
[2] محمد أمين البيانوني ، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على اعمال الإدارة دراسة مقارنة ، مجلة الإدارة العامة السعودية ، العدد 60 ، ص 193 ، سنة 1988 .

2) البيانات التي يجب أن يشتمل عليها التظلم:

وفقاً لمفاد أحكام المادة (2) من المرسوم الخاص الصادر بشأن إجراء التظلم من القرارات الإدارية والبت فيه الصادر في الكويت بتاريخ 1981/10/5 فإن البيانات التي يجب أن يشتمل عليها التظلم تتمثل فيما يلي:[1]

أ- أسم المتظلم ووظيفته وعنوانه.

ب- تاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية، أو في النشرات التي تصدرها المصالح الحكومية ، أو تاريخ اعلان المتظلم به.

ج- موضوع القرار المتظلم منه، والأسباب التي بنى عليها التظلم، ويرفق بالتظلم المستندات التي يرى تقديمها.

3) إجراءات التظلم:

أوضحت المادة (3) من المرسوم الخاص في الكويت بشأن إجراء التظلم من القرارات الإدارية والبت فيه[2] الإجراءات التي يجب إتباعها في التظلم من القرارات الإدارية وتتمثل تلك الإجراءات فيما يلي:

أ- بعد قيام الموظف صاحب الشأن أو المصلحة بتقديم تظلمه إلى الجهة الإدارية أو السلطة الرئاسية لها بموجب طلب يشتمل على البيانات المنصوص عليها بالمادة (2) من المرسوم أنف الذكر والتي أسلفنا بيانها[3]، أو يقوم المتظلم بإرساله إلى ذات الجهة مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية لها عن طريق البريد بكتاب مسجل بعلم الوصول وفقاً للفقرة الأخيرة من المادة (1) من ذات المرسوم سالف البيان.[4]

ب- تقوم الجهة الإدارية باستلام التظلم وقيده في سجل خاص برقم مسلسل مبين فيه تاريخ تقديمه، ويسلم للمتظلم إيصال مبين فيه رقم التظلم وتاريخ تقديمه أو يرسل إليه بكتاب مسجل بعلم الوصول وفقاً للفقرة الأخيرة من المادة (3) من المرسوم آنف الذكر.[5]

---

[1] يراجع في ذلك المادة (2) من المرسوم الخاص الصادر بشأن إجراء التظلم والبت فيه الصادر بتاريخ 1981/10/5 في دولة الكويت – المنشور في الجريدة الرسمية الكويت اليوم – العدد 1378 – السنة السابعة والعشرون – ص3.

[2] يراجع في ذلك المادة (3) من المرسوم الخاص في الكويت الصادر بشأن إجراء التظلم والبت فيه الكويتي آنف الذكر بالهامش أعلاه.

[3] يراجع في ذلك المادة (2) من المرسوم الخاص في الكويت بشأن إجراء التظلم آنف الذكر .

[4] يراجع في ذلك المادة (1) من المرسوم الخاص في الكويت بشأن إجراء التظلم آنف الذكر .

[5] يراجع في ذلك المادة (3) من المرسوم الخاص في الكويت بشأن إجراء التظلم آنف الذكر .

ج- يتعين على الجهة الإدارية التي أصدرت القرار المتظلم منه أن تحرر مذكرة توضح فيها وجهة نظرها والنتيجة التي إنتهت إليها بشأن دراسة التظلم، وبعد ذلك تقوم بإرسال تلك المذكرة مرفقاً بها جميع الأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع إلى ديوان الموظفين (ديوان الخدمة المدنية) خلال عشرة أيام من تاريخ تقديم التظلم، وفي حالة ما إذا كان التظلم مقدم إلى السلطة الرئاسية للجهة الإدارية مصدرة القرار المتظلم منه فعلى السلطة الرئاسية أن تحيل التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرته وفقاً للمادة (4) من المرسوم آنف الذكر.[1]

د- يرسل ديوان الموظفين (ديوان الخدمة المدنية) التظلم مشفوعاً برأيه وكذلك رأي الجهة الإدارية التي أصدرته وجميع الأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع إلى إدارة الفتوى والتشريع بمجلس الوزراء خلال عشرين يوماً من تاريخ ورود التظلم إليه وفقاً للمادة (1/5) من المرسوم سالف البيان[2].

و- تقوم إدارة الفتوى والتشريع بمجلس الوزراء بعرض التظلم وموافاة السلطة الرئاسية برأيها خلال عشرين يوماً من تاريخ وروده إليها وفقاً للمادة (2/5) من المرسوم آنف الذكر.[3]

هـ- تبت السلطة المختصة وهي (السلطة الرئاسية للجهة الإدارية مصدرة القرار) في التظلم بقبوله أو رفضه خلال عشرة أيام من تاريخ ورود رأي إدارة الفتوى والتشريع، ومن ثم تبليغ المتظلم بكتاب مسجل بعلم الوصول بالقرار الصادر في تظلمه والأسباب التي بنى عليها إذا صدرت بالرفض وفقاً للمادة (6) من ذات القرار سالف الذكر.[4]

وجدير بالذكر في هذا المقام أن قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي قد شابه نقص تشريعي بشأن التظلمات من القرارات التأديبية الموقعة على الموظف حيث لم ينص إلا على التظلم من عقوبة الفصل من الخدمة في المادة (66) من نظام الخدمة المدنية[5]، إلا أن القانون 20 لسنة 1981 الصادر بشأن إنشاء دائرة إدارية

[1] يراجع في ذلك المادة (4) من المرسوم الخاص في الكويت بشأن إجراء التظلم آنف الذكر .
[2] يراجع في ذلك المادة (1/5) من المرسوم الخاص في الكويت بشأن إجراء التظلم آنف الذكر .
[3] يراجع في ذلك المادة (2/5) من المرسوم الخاص بشأن إجراء التظلم آنف الذكر .
[4] يراجع في ذلك المادة (6) من المرسوم الخاص بشأن إجراء التظلم آنف الذكر .
[5] يراجع في ذلك المادة (66) من نظام الخدمة المدنية الكويتي .

بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية قد قام بمعالجة هذا النقص التشريعي حيث نصت المادة الأولى في بندها الرابع من القانون المذكور على إختصاص هذه المحكمة (الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية) بالنظر في الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الصادرة بإنهاء خدماتهم أو بتوقيع جزاءات تأديبية عليهم[1]، **وترتيباً على ذلك يتبين لنا أن المشرع الكويتي قد قام بالتمييز بين نوعين من التظلمات من القرارات التأديبية الموقعة على الموظف وذلك على النحو التالي:**

أ- التظلم من العقوبات التأديبية والتي لم يتعرض لها المشرع في نظام الخدمة ولكنه قام بالنص عليها في البند الرابع من المادة الأولى بالقانون رقم 20 لسنة 1981 الصادر بشأن إنشاء دائرة إدارية بالمحكمة الكلية،[2] وأصدر بشأنها مرسوم خاص بإجراءات التظلم من تلك القرارات التأديبية والبت فيها بتاريخ 1981/10/5 وذلك على النحو الذي أسلفنا بيانه بشأن تلك الإجراءات والتي ينظمها هذا المرسوم الخاص.[3]

ب- التظلم من عقوبة المنصوص عليها بالمادة (66) من نظام الخدمة المدنية الكويتي والتي أجازت للموظف الذي وقعت عليه عقوبة الفصل أن يتظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغه بالقرار[4]، ونعتقد أن هذا الميعاد قد عدل بصدور قانون إنشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية رقم 20 لسنة 1981 وأصبحت مدة التظلم بموجبه (60 يوماً) لاسيما وأن المادة (16) من القانون المذكور نصت على إلغاء كل نص يتعارض مع أحكامه[5]، أما القرارات الصادرة بشأن البت في تلك التظلمات تكون نهائية، مع مراعاة ما يلي:[6]

---

[1] يراجع في ذلك المادة الأولى (البند رابعاً) من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 الصادر بشأن إنشاء دائرة إدارية بالمحكمة الكلية الكويتي، والمعدل بالمرسوم بقانون رقم 61 لسنة 1982.

[2] نفس المرجع السابق.

[3] يراجع في ذلك المرسوم الخاص الصادر بشأن إجراء التظلم والبت فيه السابق بيانه.

[4] يراجع في ذلك المادة (66-فقرة أخيرة) من نظام الخدمة المدنية الكويتي.

[5] يراجع في ذلك المادة (16) من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 السابق بيانه – والمشار اليه بمؤلف د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص487. هامش رقم (1).

[6] د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص487.

د. سعد العنزي – مرجع سابق – ص425

- إذا كان الموظف من شاغلي مجموعة الوظائف العامة يكون التظلم إلى مجلس الخدمة المدنية الذي يجوز له تشكيل لجان من بين أعضائه لفحص هذه التظلمات وتقديم توصياتها.
- وإذا كان الموظف من شاغلي مجموعتي الوظائف الفنية المساعدة والمعاونة يكون التظلم إلى الوزير.
- أما بالنسبة لشاغلي مجموعة الوظائف القيادية فالقرارات الصادرة بالفصل من الخدمة تعتبر نهائية حيث خلى نظام الخدمة المدنية من تحديد أي جهة يجوز للموظف التظلم إليها من هذا القرار، وعرف هذا النوع من التظلمات (بالتظلم الإداري) أي الذي يتقدم به الموظف إلى الجهات التي تعلو الجهات التي أصدرت القرار التأديبي ملتمساً إعادة النظر فيه وفقاً لما شابهه من عيوب.

ويبين لنا من خلال ما تقدم أن التظلم المقدم من شاغلي مجموعة الوظائف العامة يكون أمام وكيل الوزارة أو الوزير المختص بالنسبة لجميع العقوبات التأديبية عدا عقوبة الفصل يكون التظلم فيها أمام مجلس الخدمة المدنية، أما بالنسبة لشاغلي الوظائف القيادية يؤيد الباحث في صحة هذا الرأي أن القرار الصادر من مجلس الخدمة المدنية يكون نهائياً لأن هذا المجلس ينعقد في هذه الحالة باعتباره مجلس تأديب ومن المعروف أن مجالس التأديب تنتهي ولايتها بمجرد إصدارها لقرارها، وعليه يحق للموظف القيادي في الكويت الطعن في القرار التأديبي الصادر بحقه مباشرة أمام القضاء.[1]

4) ميعاد التظلم:

وضحنا فيما تقدم أن ميعاد التظلم من عقوبة الفصل من الخدمة كان (30 يوماً) من تاريخ إبلاغ الموظف بالقرار وفقاً للمادة (66- فقرة أخيرة) من نظام الخدمة المدنية الكويتي، إلا أنه أصبح (60 يوماً) من تاريخ إبلاغ الموظف بالقرار وفقاً لحكم المادة (16) من القانون رقم 20 لسنة 1981 سالف البيان.

أما ميعاد التظلم من العقوبات التأديبية الأخرى والتي تم النص عليها بالبند الرابع من المادة الأولى من القانون رقم 20 لسنة 1981 الصادر بشأن إنشاء دائرة إدارية

---

(1) د. نايف مطلق المطيري ، ومنذر عبد العزيز الشمالي – مرجع سابق – ص122.

بالمحكمة الكلية والتي أسلفنا بيانها فإنه يجب تقديم التظلم منها خــلال (60 يومــاً) ستون يوماً من تاريخ صدور القرار التأديبي الموقع على الموظف وهي المدة التـــي يجوز خلالها الطعن في القرار أمام القضاء لاسيما وأنه بمرور هذه المــدة يســتقر القرار حتى ولو كان مشوباً بالعيوب بحيث لا يمكن إجبار الإدارة على إعادة النظر فيه وخاصة أن المشرع قد رتب على تقديم التظلم قطع المدة التي يمكن من خلالهــا رفع دعوى الإلغاء امام المحكمة حتى يشجع الموظفين على التقدم بتظلمـــاتهم إلـــى الإدارة قبل الإلتجاء إلى القضاء.[1]

وترتيباً على ما تقدم فإنه إذا تم تقديم التظلم خلال المدة المقررة على النحو ســالف البيان فإننا نكون أمام احتماليين:

الأول: أن ترفض الإدارة صراحة التظلم كلياً أو جزئياً، وهنا يجب على الإدارة أن تبت في التظلم خلال الستون يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا ما صدر القرار بـــالرفض يتعين أن يكون مسبباً وفي هذه الحالة يحق للمتظلم رفع دعوى الإلغاء خلال الستين يوماً التالية من تاريخ رد الإدارة.

الثاني: أن تلتزم الإدارة الصمت، وهنا إعتبر المشرع فوات مدة الستين يوماً علـــى تقديم طلب التظلم دون أن تجيب عليه السلطة المختصة بمثابـــة الـــرفض، ويحـــق للمتظلم رفع دعوى الإلغاء في هذه الحالة خلال ستين يوماً من تاريخ إنقضاء الستين يوماً الأولى.

وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي مضى المدة بمثابة قرنية مطلقة على الرفض، أما مجلس الدولة المصري فقد فسر المدد الخاصة بالتظلم تفسيراً مرناً فـــاعتبر الـــنص القائل بفوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطة المختصة بمثابة رفض له أي أنه إفترض في الإدارة أنها رفضت التظلم بشكل ضمني[2].

ويبدو أن القضاء الكويتي يسير في الإتجاه الذي أخذ به القضاء المصـــري حيـــث قضت محكمة التمييز الكويتية بأن (مفاد نص المادتين السابعة والثامنة من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 الصادر بإنشاء الدائرة الإدارية وعلى ما جـــرى بـــه قضاء التمييز أن ميعاد رفع دعوى إلغاء القرارات الإدارية قد حدده المشرع بستين

[1] د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص481
[2] د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص482

يوماً، إلا أن هذا الميعاد ينقطع سريانه بالتظلم الإداري الذي إستلزم القانون حصوله قبل رفع دعوى الإلغاء والتربص بفوات الميعاد المقرر للبت فيه فإذا مضـــت تلـــك المدة دون رد فإن الأصل أن ترفع دعوى الإلغاء خلال الستين يوماً التالية لإنقضاء الفترة التي يعتبر فواتها دون إجابة السلطة المختصة عن التظلم بمثابة رفضـــه، أي أن القانون إفترض في الإدارة أنها رفضت التظلم ضمناً بإســتفادة هــذا الــرفض الحكمي من قرينة فوات هذا الفاصل الزمني دون أن تجيب الإدارة عليه حتى ولـــو أعلن صاحب الشأن بعد ذلك بقرار صحيح بالرفض ما دام أن الميعاد سبق جريانـــه قانوناً بأمر تحقق هو القرار الحكمي بالرفض).[1]

ويعتقد الباحث أن الإتجاه الذي يسير عليه القضاء الكويتي على النحو آنف الذكر لا يوجد له ما يبرره أو يسنده لاسيما وأن المشرع قد حدد للإدارة ميعاداً نهائياً للبت في التظلم بل أنه حدد لكل إدارة معينة من الإدارات المنصوص عليها قانوناً المدة التي يتعين أن تبدي رأيها فيه، كما حدد بدقة الإجراءات واجبة الإتباع أمام كل إدارة من تلك الإدارات لا يحق لأي منها تخطيها أو مخالفتها، وعليه يتفق الباحث في الـــرأي مع ما ذهب إليه الدكتور/ عادل الطبطبائي على النحو آنف الذكر في هذا الشأن.[2]

ولقد سبق وأن ذكرنا في هذا المطلب من الدراسة أن من الشروط الأساسية للـــتظلم حتى ينتج أثاره أن يتم تقديمه إلى الجهة المختصة وهي الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو السلطة الرئاسية،[3] إلا أنه قد يثور التساؤل عن حكم التظلم الذي يتقدم به الموظف إلى جهة غير مختصة، والإجابة على هذا التساؤل يمكننا إيجازها فيما يلي:

وفقاً للقاعدة العامة المستقرة فقهاً وقضاءً فإن التظلم إلى جهة غير مختصة لا يترتب عليه تحقيق أثاره لاسيما وأن العبرة في التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية لها تتمثل في إتاحة الفرصة لتلك الجهـــة المختصـــة أو ســـلطتها الرئاسية حتى يتسنى لها فحص وتمحيص أسباب التظلم وإصدار قرارها فيه.

---

[1] الطعن بالتمييز رقم 100 لسنة 1992 – جلسة 1993/4/19 – مجموعة أحكام الفتوى والتشريع – مرجع سابق – قاعدة 141 – ص184 ، وحكم تمييز آخر مماثل للحكم المذكور في نفس المرجع المشار إليه – قاعدة 139 – ص171.

[2] د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص483 – وما بعدها.

[3] يراجع في تطبيق ذلك حكم محكمة التمييز الكويتية – الطعن رقم 148 لسنة 2001 – جلسة 2001/6/25 – حكم غير منشور – مشار إليه بمؤلف د. سعد العنزي – مرجع سابق – ص424 – هامش رقم (1).

وعليه فإذا قدم التظلم إلى جهة غير مختصة فلا مناص من القضاء بعدم قبول الدعوى شكلاً لعدم سابقة التظلم من القرار للجهة المختصة،[1] وقد سلك القضاء الكويتي هذا المسلك متأثراً بما جرى عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي منذ القدم والذي لم يخرج عن تلك القاعدة إلا في حالتين يمكن إيجازهما فيما يلي:[2]

الحالة الأولى: إذا أخطأ المتظلم في توجه تظلمه إلى وزير دون أخر وكان له عذر مقبول كأن يكون تظلمه متعلقاً بمصلحة نقلت حديثاً من إختصاص الوزير المتظلم إليه.

الحالة الثانية: أن تكون الجهة المتظلم إليها تابعة للجهة المختصة بنظر التظلم، وفي هذه الحالة أوجب المجلس على الجهة التابعة أن تنقل مثل هذا التظلم إلى الجهة الرئاسية المختصة لاسيما وأن هذا هو ما تستوجبه طبيعة العلاقة بين الرئيس والمرؤس.

وجدير بالذكر أن مجلس الدولة المصري قد طبق القاعدة سالفة الذكر ولكن بمرونة ليست بالقليلة حيث ذهب إلى أنه متى وصل التظلم إلى علم الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الهيئات الرئاسية فإنه يعتد به كتظلم صحيح منتج لأثره.[3]

5) حالات التظلم أو أنواعه في نطاق العقوبة التأديبية:

نصت المادة (8) من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 الصادر بإنشاء دائرة إدارية بالمحكمة الكلية في دولة الكويت وفقاً لآخر تعديلاته على أنه (لا تقبل طلبات الإلغاء المنصوص عليها في البنود ثانياً وثالثاً ورابعاً من المادة الأولى قبل التظلم منها إلى الجهة التي أصدرتها أو الجهات الرئاسية لها وإنتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم).[4]

وتتمثل البنود ثانياً وثالثاً ورابعاً وفقاً لنص المادة الأولى من المرسوم بقانون آنف الذكر فيما يلي:[5]

---

(1) حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية الكويتية – جلسة 2001/10/29. الدعوى رقم 29 لسنة 2001 إداري – غير منشور – مشار إليه بمؤلف د. سعد العنزي – مرجع سابق – ص426.

(2) د. سعد نواف العنزي – مرجع سابق – ص426

(3) يراجع في ذلك حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية – الطعن رقم 1464 لسنة 36 ق – جلسة 1966/11/26 – مشار إليه بمؤلف د. سعد العنزي – مرجع سابق – ص427.

(4) المادة (8) من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 الصادر بشأن إنشاء دائرة إدارية بالمحكمة الكلية في دولة الكويت.

(5) المادة (1- البنود أرقام ثانياً وثالثاً ورابعاً) من ذات المرسوم بقانون المبين الهامش السابق.

ثانياً: الطلبات التي يقدمها ذو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة المدنية.

ثالثاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون المدينون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالترقية.

رابعاً: الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الصادرة بإنهاء خدمتهم أو بتوقيع جزاءات تأديبية عليهم ويستثنى من ذلك قرارات بقرار من مجلس الوزراء.

والحكمة من الشرط آنف الذكر هي رغبة المشرع الكويتي في تقليل المنازعات الإدارية بين الحكومة وأصحاب الشأن وحتى يمكن للجهات الإدارية تدارك ما تقع فيه من أخطاء من خلال الهدف من إنتظار المتظلم للميعاد القانوني المقرر قبل رفع الدعوى لإتاحة الفرصة للجهة الإدارية أو السلطة الرئاسية لها من دراسة أسباب التظلم وإجابة صاحب الشأن إلى طلبه إذا ما ثبت سلامة التظلم قبل اللجوء للقضاء.[1]

ويعتبر التظلم الإداري وفقاً للوضع في دولة الكويت الذي أسلفنا بيانه وجوبياً وشرطاً أساسياً لقبول دعوى الإلغاء أمام القضاء وهو الأمر الذي يترتب عليه الحكم بعدم قبول تلك الدعوى إذا فوت الموظف على نفسه طريق التظلم.

ويتلاحظ لنا من خلال ما تقدم أن المشرع الكويتي قد قصد الأخذ بمبدأ (التظلم الوجوبي) حيث أوجب التظلم من القرارات التأديبي وكافة القرارات الإدارية الأخرى قبل رفع دعوى الإلغاء سواء كانت تلك القرارات تتعلق بالموظفين أو غيرهم، وعليه فإن المشرع الكويتي لا يعرف التظلم الإختياري، وترتيباً على ذلك فإنه لا تقبل دعوى الإلغاء أمام القضاء الكويتي إذا قام الموظف برفعها دون سابقة قيامه بالتظلم، ونتيجة لذلك ذهبت محكمة التمييز الكويتية إلى عدم قبول دعوى الطاعن لأنها أقيمت بطلب إلغاء القرار الصادر بإنهاء خدمته لأنه لم يسبقها بالتظلم منه إلى الجهة الإدارية التي أصدرته طبقاً للمادة السابعة من قانون إنشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية رقم 20 لسنة 1981.[2]

---

[1] د. نايف المطيري ، ومنذر الشمالي – مرجع سابق – ص111.

[2] المادة (12) ن قانون مجلس الدولة المصري.

ويعتقد الباحث بأن إلزامية التظلم (التظلم الوجوبي) قبل رفع دعوى الإلغاء المنصوص عليه في التشريع الكويتي بشأن كافة القرارات الإدارية ومنها القرارات التأديبية، وكذلك ما أوجبه المشرع المصري بالنسبة للقرارات التأديبية كإستثناء من الأصل الذي يقضي بأن التظلم من القرارات الإدارية أختيارياً يعتبر تحكم غريب من المشرع لاسيما وأن ذلك الإلزام يؤدي بلا شك الى إطالة أمد التقاضي حيث لا يستطيع الموظف اللجوء مباشرة بطعنه إلى القضاء وإنما يتحتم عليه أن يتقدم إلى الإدارة بتظلمه وهو ما يستغرق مدة زمنية ليست بالقليلة كان بالإمكان تجنبها لو تم السماح للموظف باللجوء مباشرة بطعنه إلى القضاء.[1]

وجدير بالذكر بأنه إذا كان التظلم الإداري يعتبر شرط وجوبي في التشريع الكويتي لقبول دعوى الإلغاء أمام القضاء فإن هذا التظلم يجب أن يكون مجدياً حتى يتحقق الهدف من وراء إقراره وهو إقتناع الإدارة بالعدول عن الإجراء أو العقوبة التأديبية المتظلم منها، أما إذا كان التظلم غير مجدياً فإنه لا مجال للإنتظار لحين إنتهاء الميعاد المقرر للبت في التظلم حتى يتقدم الموظف بطعنه إلى القضاء.[2]

أنواع التظلم في نطاق التأديب:

وفقاً للمستقر عليه فقهاً وتشريعاً وقضاءً في دولة الكويت تنقسم التظلمات الإدارية إلى نوعين هما التظلم الولائي والتظلم الرئاسي، إلا أنه في نطاق التأديب يوجد نوع آخر من أنواع التظلم وهو التظلم إلى جهات خاصة نظراً لخطورة العقوبة التأديبية الموقعة على الموظف وهي عقوبة الفصل من الخدمة المنصوص عليها بالمادة (66) من نظام الخدمة المدنية الكويتي[3].

ثانياً: الوضع في الأردن:

تعرض الكثير من الفقه الإداري الأردني لتعريف التظلم وتحديد مفهومه وميعاده المقرر والإجراءات التي يجب إتباعها وذلك وفقاً للمنصوص عليه في نظام الخدمة المدنية وما استقر عليه القضاء الأردني، حيث يعتبر التظلم الإداري من القرارات التأديبية الموقعة على الموظفين العموميين في المملكة الأردنية الهاشمية من

---

[1] نفس المرجع السابق – ص400

[2] د. عادل الطبطبائي – مرجع سابق – ص489

[3] د. سعد العنزي – مرجع سابق – ص400 – 410.

الضمانات التأديبية الهامة التي كفلها نظام الخدمة المدنية للموظف بغية تخلص الأخير من الجزاء التأديبي الموقع عليه من السلطة التأديبية الرئاسية التابع لها.

والتظلم الإداري من العقوبة التأديبية هو عبارة عن طلب يتقدم به الموظف المعاقب بتلك العقوبة إلى ذات السلطة التأديبية مصدرة القرار يلتمس فيه قيام الأخيرة بإعادة النظر في القرار الذي أصدرته بحقه إما بإلغائه أو بتعديله أو باستبداله بغيره وفي هذه الحالة يسمى التظلم ولائياً (التظلم الولائي)، أما إذا تقدم الموظف بطلب تظلمه إلى رئيس السلطة مصدرة القرار التأديبي فيكون التظلم رئاسياً ويسمى (بالتظلم الرئاسي) ولهذا الرئيس بما يملكه من سلطة رقابية أن يقوم بسحب القرار التأديبي أو بإلغائه أو تعديله بما يجعله مطابقاً للقانون حيث قد يتولى الرئيس الإداري تلك السلطة من ذاته كإختصاص رقابي له على مرؤوسية وما يصدر عنهم من أفعال وقرارات دون حاجة الى تظلم يقدم إليه من الموظف صاحب الشأن فيقوم من تلقاء نفسه بسحب القرار الصادر بتوقيع العقوبة التأديبية إذا تبين له أن هذا القرار غير مشروع لأسباب قانونية أو عدم الملائمة، والتظلم بهذا المعنى يعتبر التماس يتقدم به الموظف الموقعة عليه العقوبة إلى السلطة التأديبية مصدرة ذلك القرار أو إلى الرئيس الإداري لتلك السلطة التأديبية يطلب فيه سحب هذا القرار أو إلغائه أو تعديله بما يجعله أكثر إتفاقاً مع أحكام القانون، أما القرارات التأديبية الصادرة عن المجالس التأديبية بصورة نهائية فلا يجوز التظلم منها إدارياً.[1]

كما يعرف التظلم بأنه لجوء الموظف صاحب الشأن إلى الإدارة شاكياً من قرار يعتقد أنه معيب ويطلب إلغائه جزئياً أو كلياً، وقد حدد المشرع الأردني شروطاً معينة للتظلم حتى ينتج أثاره القانونية، وتتمثل تلك الشروط فيما يلي:[2]

1) أن يوجه التظلم إلى السلطة مصدرة القرار أو إلى رئيسها الإداري الأعلى مباشرة.
2) أن يتم التظلم بعد صدور القرار من السلطة المختصة وصيرورته نهائياً.

---

(1) د. نوفان العقيل العجارفة – مرجع سابق – سلطة تأديب الموظف العام – ص308.
- المادة (150/د) من نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد رقم 82 لسنة 2013 والذي تم العمل به منذ تاريخ 2014/1/1.
(2) د. محمد وليد العبادي – مرجع سابق – الوجيز في القضاء الإداري – ص250.

3) أن يكون التظلم واضحاً ودالاً على القرار المتظلم منه بدقة كأن ينتهي المتظلم في تظلمه بأنه يرغب في سحب القرار المتظلم منه أو تعديله أو إلغائه وفقاً للأدلة والأسانيد القانونية الموضحة بأسباب التظلم.

4) أن يقوم الموظف بتقديم تظلمه داخل الأجل القانوني المقرر أي قبل تحصين القرار المراد التظلم منه بشكل نهائي بإنقضاء الميعاد المقرر.

5) أن يكون من سلطة الإدارة سلطة المساس بالقرار المتظلم منه وفقاً للقانون، وبمعنى آخر أن يكون في مقدور الإدارة إلغائه، وعليه فإنه إذا تبين أن ليس من سلطة الإدارة المساس قانوناً بالقرار كما في حالة صدور ذلك القرار من جهة إدارية ذات اختصاص قضائي والمسمى في مصر وفرنسا والكويت بالتظلم عديم الجدوى أو الغير مجدياً، ولا يوجد مثل هذا التظلم في الأردن.

أما من حيث المواعيد المقرره للتظلم نلاحظ أن المشرع جعلها يقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام عمل من تاريخ وقوع الحالة أو تبلغه القرار موضوع التظلم ، ويتم البث فيه خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوما من تتاريخ تسلمه ويجوز تقديم طلب التظلم إلى الوزير ، إلا أنه يجوز تقديمه إلى الديوان إذا لم تتم إجابة التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه [1].

وقد إستقرت محكمة العدل العليا على أن التظلم الجوازي لا يقطع مدة الطعن بالقرار المطعون فيه ما لم يرد نص على ذلك أو يشترط المشرع بالنص سبق التظلم قبل إقامة دعوى الإلغاء[2].

كما استقرت أحكامها أيضاً على عدم قبول الطعن بقرارات التوكيد لأن تأكيد الإدارة على قرارها السابق لا يعد قراراً إدارياً قابلاً للطعن لدى القضاء الإداري طالما لم يحدث مركزاً قانونياً جديداً أو يعدل في المركز القانوني القائم.[3]

ومن حيث إنقطاع سريان الطعن فينقطع بالتظلم إلى الهيئة الإدارية مصدرة القرار أو إلى الهيئات الرئاسية والتي يجب أن تقوم بالبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً

---

(1) يراجع في ذلك المادة (165) من نظام الخدمة المدنية الإردني رقم (2013/82) .

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية – بالقضية رقم 1993/67 – الصادر بتاريخ 1993/6/16 – المابدئ القانونية لمحكمة العدل العليا – مجلة نقابة المحامين منذ بداية سنة 1993 وحتى نهاية سنة 1997 – القسم الأول – ص63، ويراجع كذلك حكم لها بذات المعنى في القضية رقم 1983/185 – مجلة نقابة المحامين لسنة 1984 – ص1515 ، والمشار إليه بمؤلف د/العجارفة – مرجع سابق – ص442.

(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنية – بالقضية رقم 1997/61 – الصادر بتاريخ 1997/6/29 – مجلة نقابة المحامين لسنة 1997 – ص 4393 – مشار اليه بمؤلف د/العجارفة – مرجع سابق – ص442.

من تاريخ تقديمه، وفي حالة صدور قرارها برفض التظلم يتعين أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي مدة الستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه تلك السلطة المختصة بمثابة رفضه، وعليه يكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن بالإلغاء في القرار الخاص بالتظلم هي ستين يوماً من تاريخ إنقضاء الستين يوماً المقررة للبت فيه.[1]

أما عن إشكالية حكم التظلم إلى جهة غير مختصة فقد سبق وأن ذكرنا في هذه الدراسة عند تحدثنا عن التظلم وفقاً للوضع في دولة الكويت ومصر وفرنسا في هذا المطلب من الدراسة أن القضاء الإداري الفرنسي والمصري والكويتي غالباً يعتد بالتظلم إلى جهة غير مختصة قانوناً، إلا أن القضاء الأردني فلا يعتد بالتظلم ولا يأخذ به إلا إذا كان مقدماً للجهة الإدارية المختصة، وعليه يرى أستاذنا الدكتور/ محمد وليد العبادي ويتفق معه الباحث في أن هذا التشدد من القضاء الأردني لا يوجد له ما يبرره وأنه من الأفضل أن يسلك مسلك القضاء الفرنسي والمصري والكويتي في المستقبل حتى لا تهدر حقوق المواطنين بسبب الأخطاء غير المقصودة في إجراء تقديم التظلم والتي من الجائز الخطأ فيها حتى من المحامون خاصة وأنه لا ذنب لصاحب الدعوى الذي يشكو بتظلمه من قرار إداري صدر معيباً من تعقد الإجراءات ونمط الروتين وأخطاء الآخرين.[2]

وقد إعتبر المشرع الأردني رفض السلطة الإدارية للتظلم أو إمتناعها عن إتخاذ قرار بشأنه تكون بداية ميعاد الطعن تبدأ من تاريخ انقضاء ستين يوماً على تقديم الطلب إلى تلك السلطة وذلك وفقاً للمادة (12/ب) من قانون محكمة العدل العيا، هذا وقد ذهبت الأخيرة في تطبيقاتها القضائية إلى عدم إقرار أي نوع من أنواع التظلمات الأربعة آنفة الذكر سوى النظام الإجباري (التظلم الوجوبي) كسبب للإحتفاظ بالميعاد لصاحب المصلحة حيث أكدت في أحد أحكامها على أن (التظلم الذي يوقف ميعاد الطعن هو التظلم المنصوص عليه في القانون[3]، كما أكدت أيضاً على أن الإعتراض الذي يقطع المدة هو الإعتراض الذي ينظمه القانون[4].

---

(1) د. محمد وليد العبادي – مرجع سابق – ص249.
(2) د. محمد وليد العبادي – مرجع سابق – ص251 وهوامشها أرقام 1 ، 2 ، 4.
(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنية – بالقضية رقم 1978/136 – الصادر بتاريخ 13 أيار 1979 – مجلة نقابة المحامين – العدد (8) – ص 1156 – مشار إليه بمؤلف د. محمد وليد العبادي – مرجع سابق – ص256.
(4) وفي تفصيل ذلك أنظر على سبيل المثال لا الحصر – حكم محكمة العدل العليا الأردنية في القضية رقم 1974/4 – الصادر بتاريخ 1974/10/2 – مجلة نقابة المحامين العددان 11،12 – ص1971

ويرى أستاذنا الدكتور/ محمد وليد العبادي ويتفق معه الباحث في هذا الرأي نظـراً لوجاهته من حيث غرابة المسلك الذي اتخذته محكمة العدل العليا على النحو آنـف الذكر ومجافاته للمصلحة العامة ولاسيما وأن هذه المحكمة قد سلكت مسلكاً مغـايراً ومخالفاً للمسلك الذي اتخذه القضاء الفرنسي والمصري والكويتي والذي يجعل التظلم بأنواعه المختلفة سبباً لإمتداد الميعاد، كما يتلاحظ أيضاً أن محكمـة العـدل العليـا رفضت التظلم الاختياري وقضت بعدم إقراره بدون أي مبرر وذلك على الرغم بأن هذا القضاء لا يتوافق مع المصلحة العامة ويتسبب في إهـدار حقـوق المـواطنين لاسيما وأن التظلم الاختياري هو الأصل والهدف منه هو تحقيق مصلحة الموظـف في تقديم هذا التظلم خلال المدة المقررة للإلغاء، وعليه فإننا نتمنـى مـع أسـتاذنا الدكتور/ وليد العبادي أن يأخذ قضاء المحكمة الإدارية الذي تـم تنظيمـه بقـانون القضاء الإداري الأردني الجديد رقم 27 لسننة 2014 مستقبلاً بالتظلم الإختيـاري أسوة بالأنظمة المقارنة التي أسلفنا بيانها.[1]

وجدير بالذكر في هذا الصدد أن المشرع الأردني قد خصص الفصل السابع عشـر من نظام الخدمة المدنية الجديد رقم 82 لسنة 2013 والذي تم العمل به اعتباراً من تاريخ 2011/1/1 للتظلم الإداري حيث نصت المادة (161) من القانون المـذكور على أنه:[2]

- **يحقق تطبيق مفهوم التظلم في الخدمة المدنية الغايات التالية:**

أ- تعزيز مبدأ الشفافية والعدالة والمساءلة وتكافؤ الفرص فيما يتعلـق بحقـوق الموظف.

ب- فتح قنوات الإتصال بين الموظفين من جهة ومختلف مستويات الإدارة من جهة أخرى في الحالات التي تتطلب ذلك.

ج – الحد من المخالفات والتجاوزات المتعلقة بحقوق الموظف أو واجباته والتزاماته وضوابط العمل والسلوك الوظيفي.

- وكذلك حكم المحكمة المذكورة في القضية رقم 1983/185 – الصادر بتاريخ 1984/6/23 – مجلة نقابة المحامين – العدد (10) ص1515 = والمنوه عنهما في مؤلف د/محمد وليد العبادي – مرجع سابق – ص257 هامش رقم (1).

(1) د. وليد محمد العبادي – مرجع سابق – ص257

(2) المادة (161) من نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد آنف الذكر.

د- إتخاذ الإجراءات وتطويرها بما يمنع من تكرار التجاوزات والمخالفات ويساهم في مكافحة الفساد.

ووضحت المادة (162) من نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد الذي أسلفنا بيانه واجبات الموظف وحقوقه قبل وأثناء تقديم تظلمه، كما حددت الحالات التي يجوز فيها التظلم، نصت المادة المذكورة على أنه:[1]

أ- على الموظف التأكد من صحة تظلمه أو معلوماته والإطلاع على الأنظمة والتعليمات الصادرة بهذا الخصوص قبل التقدم بالتظلم.

ب- يحق للموظف التقدم بتظلم في أي من الحالات التالية:

1) وجود أي مسألة أو مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات إذا كانت تتعلق بطبيعة العمل في الدائرة أو لها علاقة بالموظف المتظلم وشؤونه والقرارات المتخذة بحقه.

2) صدور أي تصرف أو مخالفة من شأنه الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العامة وقواعد السلوك الوظيفي، أو الإخلال بمبادئ العدالة والنذاهة.

3) التعرض الى أي ضغط أو إكراه أو طلب غير مشروع من أي موظف سواء كان رئيساً أو زميلاً أو مرؤساً للتصرف بشكل غير قانوني أو القيام بإجراء معين من شأنه أن يشكل إنتهاكاً لواجبات الموظف المتعلقة بالنزاهة والسرية.

وتعرض المشرع الأردني للبيانات والمعلومات التي يجب أن يشتمل عليها التظلم الإداري وأوجب على الموظف التأكد من صحة تظلمه والمعلومات التي أوردها فيه، كما أوجب على الموظف الإطلاع على الأنظمة والتعليمات الصادرة بخصوص تظلمه قبل التقدم به إلى السلطة التأديبية المختصة وذلك وفقاً للمادة (162/أ) من نظام الخدمة المدنية آنفة الذكر، وعليه يتعين على الموظف تحرى وجهة الدقة في صياغته لأسباب تظلمه وذلك حتى يتجنب الموظف الإجراءات التأديبية التي ينص عليها نظام الخدمة المدنية وفقاً للمادة (163) والتي نصت على أنه (إذا إتضح أن التظلم بمبنى على معلومات غير صحيحة وأن وراءه قصداً كيدياً أو يهدف إلى

---

[1] المادة (162) من نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد آنف الذكر.

الإساءة الشخصية للآخرين فيخضع صاحبه للمساءلة وتطبق بحقه الإجراءات التأديبية التي ينص عليها هذا النظام).[1]

وضماناً للحيادية والشفافية في نظر التظلمات أوجبت المادة (164) من نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد على كل وزير أن يقوم بتشكيل لجنة خاصة في الدائرة للنظر في التظلمات وإعلام المتظلم خطياً بنتيجة تظلمه حيث نصت تلك المادة على أنه:[2]

أ) يشكل الوزير لجنة خاصة في الدائرة للنظر في التظلمات ويحدد في قرار تشكيلها مهامها وصلاحياتها.

ب) يتم التحقق أو التحقيق في التظلم بإتباع إجراءات شفافة وموثقة إستناداً إلى البينات والقرائن الموضوعية.

ت) ترفع اللجنة توصياتها للوزير في حال كان الأمين العام في الحالات الأخرى ليتولى التنسيب بشأنها إلى الوزير لإتخاذ القرار المناسب

ث) يجب على الدائرة إعلام المتظلم خطياً بنتيجة تظلمه خلال المدة المحددة في المادة (165) من هذا النظام.

وحددت المادة (165) من ذات النظام آنف الذكر طريقة تقديم التظلم إلى الدائرة أو الوزير والمدة المقررة التي يجب على الموظف التقدم بتظلمه خلالها، كما حددت المدة المقررة للبت في التظلم حيث نصت تلك المادة على أنه:[3]

أ) مع مراعاة ما ورد في المادة (165) من هذا النظام، يقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام من تاريخ وقوع الحالة أو تبليغه القرار موضوع التظلم، ويتم البت فيه خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه ويجوز تقديم التظلم إلى الوزير، إلا أنه يجوز تقديمه إلى الديوان إذا لم تتم إجابة التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه.

ب) يقوم الديوان بالتحقق أو التحقيق في التظلم المرفوع إليه إن إقتضت الضرورة ذلك.

---

[1] المادة (163) من نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد آنف الذكر

[2] المادة (164) من نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد آنف الذكر

[3] المادة (165) من نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد آنف الذكر

ومن خلال مفاد أحكام المواد سالفة البيان في نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد رقم (82) لسنة 2013 يتبين لنا أن قصد المشرع الأردني من رسم الشروط والأوضاع الخاصة بالتظلم وإقتران مخالفتها بجزاء يتمثل في رغبته في التقليل والحد من كم التظلمات الهائل الذي يتقدم به ذوي الشأن والتي غالباً ما يكون قصدهم منها هو الكيد أو الإساءة الشخصية سواء للسلطة التأديبية مصدرة القرار أو للجهة الإدارية الرئاسية الأعلى مباشرة لتلك السلطة أو أي أشخاص آخرين، وحتى يتمهل الموظف المتظلم ويأخذ فرصته في الإطلاع على الأنظمة والتعليمات والتأكد من صحة الأسباب والمعلومات التي يبنى عليها تظلمه من القرار الصادر بحقه وذلك لكي يحقق التظلم الإداري الهدف المبتغى منه سواء بالنسبة للموظف أو بالنسبة للإدارة على النحو الذي أسلفنا بيانه بهذه الدراسة.

تقييم الفرضية: ومن خلال ما أسلفنا بيانه في هذا المطلب من الدراسة يكون قد تبين لنا أن التظلم الإداري يعتبر أحد وسائل الضمان للموظف من العقوبة التأديبية التي قد تصدرها الإدارة بحقة.

المطلب الثاني الطعن القضائي

تمهيد:

الضمانة الثانية من الضمانات اللاحقة لفرض العقوبة التأديبية على الموظف تتمثل في الضمان القضائي (الطعن بالإلغاء والتعويض) والذي يعتبر من أهم وأفضل الوسائل لحماية الموظفين، ولا يغني عن هذه الضمانة القضائية كافة الضمانات الإدارية التي يمكن أن يوفرها المشرع لهؤلاء الموظفين نظراً لما يتمتع بها القضاء من حيدة ونزاهة، لاسيما وأن مبدأ المشروعية يضمن خضوع جميع أعمال وتصرفات الإدارة العامة لرقابة القضاء سواء كانت تلك الأعمال والتصرفات صادرة عن الإدارة العامة بناءً على سلطتها المقيدة أو سلطتها التقديرية.

أولاً: الوضع في دولة الكويت:

نظم المشرع الكويتي الطعن القضائي في القرارات التأديبية بمقتضى المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 الصادر بتاريخ 1981/2/17 الصادر بشأن إنشاء

دائرة إدارية بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية والمعدل بالمرسوم بقانون رقم 61 لسنة 1982ـ ووفقاً لها المرسوم نجد أن الطعن القضائي يمتد ليشمل قرارارت أخرى بالإضافة إلى القرارات الخاصة بالتأديب.

1) حدود الضمانات القضائية:

بينت المادة الأولى من المرسوم بقانون الصادر بإنشاء دائرة إدارية بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية الكويتي آنف الذكر[1] القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها بالإلغاء والتي تتمثل فيما يلي:

- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين المدنيين أو لورثتهم.
- الطلبات التي يقدمها ذوي الشأن بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة المدنية.
- الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالترقية.
- الطلبات التي يقدمها الموظفون المدينون بإلغاء القرارات الصادرة بإنهاء خدمتهم أو بتوقيع جزاءات تأديبية عليهم.

وعلى الرغم مما ورد ذكره بالمادة الأولى من قانون إنشاء الدائرة الإدارية على النحو الذي أسلفنا بيانه، إلا أننا نلاحظ أنها جاءت قاصرة حيث لم تشتمل على كافة الطعون الخاصة بالوظيفة العامة الصادر بها قرارات إدارية على الرغم من أن تلك القرارات قد تؤثر على المركز الوظيفي للموظف تأثيراً لا يقل في خطورته وآثاره عن القرارات التي أجاز القانون آنف الذكر الطعن فيها، ولذلك فإننا نتفق مع أستاذنا الدكتور/عادل الطبطبائي في أن بقاء عدد كبير من الطعون المتعلقة بالوظيفة العامة بعيداً عن رقابة القضاء يعتبر ثغرة يجب العمل من المشرع على تلافيها لاسيما وأن هناك العديد من الأمثلة التي تخرج عن اختصاص الدائرة الإدارية وتبقى المسائل

---

[1] المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 الصادر بشأن انشاء دائرة إدارية بالمحكمة الكلية في دولة الكويت والمعدل بالمرسوم بقانون رقم 61 لسنة 1982.

الخاصة بها دون حماية في ظل المرسوم بقانون آنف الذكر، ومن تلك الأمثلة على سبيل المثال لا الحصر ما يلي:[1]

- القرارات الخاصة بإحالة الموظفين إلى مجالس التحقيق لاسيما وأن هذه القرارات تصدر من وكيل الوزارة بوصفه سلطة إدارية لا سلطة تأديبية.
- القرارات الإدارية الخاصة بإنشاء الدرجات أو بتخصيص جزء من اعتماد إجمالي يدرج في الميزانية لمواجهة حركة الترقيات الحتمية.
- القرارات الخاصة بنقل الموظفين سواء كان هذا النقل نوعياً أو مكانياً اللهم إذا حملت في طياتها قرارات إدارية أخرى مقنعة مما تختص الدائرة الإدارية أصلاً بنظره كقرارات النقل التي تحمل ضمناً من طياتها عقوبة تأديبية مقنعة.
- القرارات الخاصة بالإجازات عموماً كأجازة الحج أو مرافقة مريض.
- القرارات الخاصة بالندب والإعارة.

وهناك بعض الحالات الأخرى يتوقف الأمر بشأنها على تفسير الدائرة الإدارية لها وعلى مدى إتجاه تلك الدائرة نحو التوسع في التفسير لمعالجة الاختصاص المحدود الممنوح لها، ومن ذلك على سبيل المثال لا الحصر (التقارير السنوية) فهي بطبيعة الحال صادرة عن الإدارة وترتب مركزاً قانونياً للموظف ما يؤثر تأثيراً مباشراً على حالته الوظيفية، إلا أنها لم ترد ضمن الإختصاصات التي عددتها المادة الأولى من المرسوم بقانون آنف الذكر[2]، ولكننا نعتقد أنها تدخل في إختصاص تلك الدائرة الإدارية نظراً لما (للتقارير السنوية) من تأثير مباشر على أستحقاق الموظف لعلاوته الدورية وترقيته الحتمية أو بالإختيار.[3]

هذا وقد اتخذ القضاء الكويتي من التوسع في اختصاصات الدائرة الإدارية حين قضى بأن (الاستبدال في مبناه ومعناه هو طلب انقاص المعاش المستحق شهرياً لقاء مبلغ من المال يصرف لصاحب المعاش دفعة واحدة بما يعني أن هذا المبلغ يقوم مقام جزء من المعاش فمن ثم تندرج المنازعة الخاصة بالاستبدال حقاً ومقداراً ضمن المنازعات الخاصة بالمعاشات التي نص قانون إنشاء الدائرة الإدارية على

---

[1] د/ عادل الطبطبائي – المرجع السابق – ص492.
[2] المادة (1) من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 سالف البيان.
[3] د/ عادل الطبطبائي – المرجع السابق – ص493.

إختصاصها وحدها بنظرها – والحال في هذا الشأن حال المنازعات في بدل الإنتقال وبدل السفر وما يستحقه الموظف من مميزات مادية ومعنوية في بعض الحالات فإن المنازعات الخاصة بها تندرج ضمن المنازعات الخاصة بالمرتب وإن أسماها المشرع بمسميات أخرى غير المرتب)[1]

لذا فإننا ندعوا الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية الكويتية بالمزيد من التوسع في تفسير النصوص القانونية بحيث يشمل إختصاصها تدريجياً كافة المنازعات الإدارية باعتبارها الجهة المختصة بتلك المنازعات الإدارية حتى توفر الضمانة الكافية للموظف العام.

2) ميعاد الطعن وإجراءاته:

حددت المادة السابقة من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 المعدل الكويتي المواعيد التي يجب تقديم الطعن خلالها حيث نصت تلك المادة على ان (ميعاد رفع دعوى الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية او في النشرات التي تصدرها المصالح الحكومية أو إعلان صاحب الشأن به أو ثبوت علمه به علماً يقينياً.

وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار إلى الجهات الرئاسية لها، ويجب أن يبت في التظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ويعتبر فوات ستين يوماً على ميعاد التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفض له، ويحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح او الضمني حسب الأحوال).[2]

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة التمييز الكويتية بأن (العلم اليقيني بالقرار الإداري هو العلم به بصورة كاملة شاملة لجميع عناصره حتى يتسنى لصاحب الشأن أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة له وأن يحدد على مقتضى ذلك طريقة الطعن فيه، ومن المقرر أن عبء إثبات العلم يقع على عاتق الإدارة بحيث إذا لم تفلح في إثباته لم يعتبر العلم متوافراً ويكون ميعاد الطعن مفتوحاً أمام صاحب الشأن، ولما كان ذلك وكان التظلم الذي تعنيه المادة السابعة من المرسوم بقاون رقم 20 لسنة 1981

---

[1] حكم محكمة الاستئناف العليا الكويتية – القضية رقم 719 لسنة 1986 – جلسة 1986/10/7 – حكم غير منشور

[2] المادة (7) من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 الكويتي سالف البيان.

والذي حدد المشرع ميعاد رفع الدعوى بطلب إلغاء القرار الإداري بعد تقديمه هـو التظلم الذي ينصب على قرار إداري محدد تحديداً نافياً لأي غموض بشأنه وقاطعاً في طلب إلغاء القرار المتظلم منه وعلم به المتظلم بالطريق الذي رسمه القانون).[1]

أما عن إجراءات رفع دعوى الإلغاء أمام القضاء فقد نصت عليها المادة (9) من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 الكويتي المعدل الصادر بشأن إنشاء دائرة إدارية بالمحكمة الكلية في دولة الكويت حيث نصت المادة المذكورة على أنه (يكون رفع الدعوى بصحيفة تودع إدارة كتاب المحكمة الكلية ويجب أن تشتمل هذه الصحيفة على بيان موضوع المنازعة وأسبابها وطلبات مقدم الصحيفة وذلك بالإضافة إلى البيانات العامة التي يجب اشتمال أوراق الدعاوى عليها)، وذلك تعد سداد الرسم الثابت المنصوص عليه بالمادة (11) من ذات المرسوم بقانون سالف الذكر.[2]

ووفقاً لمفاد أحكام المادة العاشرة من ذات المرسوم بقانون آنف الذكر يتعين أن تقدم كافة الأوراق والمستندات المتعلقة بالدعوى قبل إحالة ملف التداعي إلى الجلسة المحددة لنظرها، وعليه فلا تقبل المحكمة أي دفوع أو دفاع أو طلبات أو أوراق أو مستندات أخرى مما كان يلزم تقديمه قبل المرافعة، إلا أنه إذا أثبت للمحكمة أن هناك أسباباً قد طرأت بعد الإحالة أو كان الطالب يجهلها وقف تقديمه للصحيفة أو إذا رأت المحكمة قبولاها تحقيقاً للعدالة، أو كان الأمر يتعلق بدفوع وأسباب متصلة بالنظام العام فيجوز إبداؤها في أي وقت كما للمحكمة أن تقضي بها من تلقاء نفسها.[3]

(1) حكم محكمة التمييز الكويتية في الطعن رقم 103، 104 ، 105 لسنة 1986 تجاري – جلسة 1997/2/18 – موسوعة مبادئ القضاء الإداري التي أقرتها محكمة التمييز الكويتية في سبعة عشر عاماً – من عام 1982 حتى عام 1999 – الكتاب الأول – الجزء الثاني – الدعوى الإدارية – قاعدة رقم 123 - ص65.

- ويراجع في ذات المعنى حكم أخر لها في الطعن رقم 199 لسنة 1998 تجاري – جلسة 1988/11/27 – تجاري – جلسة 1989/5/1 – نفس المرجع المشار إليه – قاعدة 125 – ص83.

(2) يراجع ف ذلك المادتين 9،11 من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 الكويتي سالف البيان.

(3) د/ عادل الطبطبائي – المرجع السابق – ص498.

3) شــروط قبــول الطعن والأسبـــــاب التي يجب أن يستند إليها:

أ- أن تكون لرافـــع الدعوى مصلحة شخصية مباشرة:

نصت المادة (2) من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 الكويتي المعدل على أنه (لا تقبل الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية مباشرة)[1]، ويعد هذا الشرط من الشروط العامة التي يترتب على تخلفها عدم قبول دعوى الإلغاء لان شرط المصلحة وإن كان شرطا لازماً في كافة الدعاوى إلا أنه في دعوى الإلغـــاء يجب أن تكون تلك المصلحة (مباشرة) للطاعن[2]، وترتيباً على ذلك فإنه يتعـــين أن تكون المصلحة التي تبرر قبول دعوى الإلغاء هي تلك المصلحة التي تتوافر فيهـــا شروط أو صفات معينة والتي تتمثل في شرطين أو صفتين جوهرتين الأول منهمـــا هو أن تكون شخصية والثاني هو أن تكون مباشرة، وهذين الشرطين أو الصـــفتين يرتبطان ولا يمكن فصلهما عن بعض.[3]

وعلى ذلك تكون المصلحة في الدعوى وبصفة عامة هي الباعث على إقامتها والغاية المقصود تحقيقها من وراء تلك المصلحة والتي تعتبر سبب الدعوى ومناطها الـــذي تكون بدونه إهدار للوقت واشتغال للقضاء بما لا طائل من ورائه في حين أن السلطة القضائية يجب أن يكون إنشغالها بما فيه تحقيق للعدل، وعليه تمثل المصـــلحة فـــي الدعوى قيداً على إقامتها لضمان جدية الإدعاء.

كما تعتبر المصلحة هي مضمون الحق في الدعوى الذي ينشأ عندما يحدث عـــدوان على أحد الحقوق أو المراكز القانونية مما يحرم صاحبه من منافعه بحيـــث يحتـــاج لحماية القضاء، وعليه فإنها بهذه المثابة تتمثل في الحاجة إلى حماية قضائية وتقـــوم على فكرة المصلحة عدة إعتبارات يمكننا إيجازها فيما يلي:[4]

- أن دور القاضي هو الفصل في الخصومة ولا تقوم تلك الخصومة إلا بنزاع بين خصوم لكل منهم مصلحة في إقامة الدعوى، والقاضي يتعين عليه عـــدم قبـــول الدعوى إذا لم يكن للخصوم مصلحة في إقامتها.

---

(1) يراجع في ذلك المادة (2) من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 الكويتي آنف الذكر.

(2) د. نايف مطلق المطيري، ومنذر عبد العزيز الشمالي – المرجع السابق – ص110.

(3) د. جورج شفيق ساري – القضاء الإداري – دار النهضة العربية بالقاهرة سنة 2002 – ص357

(4) د. عبد العزيز عبد المنعم خليفة – شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري – مطابع الولاء الحديثة بالقاهرة 2005 – ص183.

- ان للدعوى وظيفة محددة هي الحصول على الحماية القضائية لحق أو مركز قانوني ما، ومن ثم لا يجوز إستعمالها إلا إذا تـوافر المبـرر القـانوني للحمايـة القضائية، وعليه فإنه إذا لم توجد الحاجة لحماية القضاء فلا يجوز إقامة الدعوى.
- أن الحكم في دعوى رفعها غير ذي مصلحة لا جدوى منه لاسـيما وأنـه لا يمكن تنفيذه على أرض الواقع.

ب- ان يكون الطعن بالإلغاء مبنياً على أحد الأسباب المقررة قانوناً: وقـد بينـت المادة الرابعة من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 المعدل الكويتي آنف الذكر الأسباب التي يمكن الاستناد إليها في الطعن بالإلغاء وهي عـدم الإختصـاص، أو وجود عيب في الشكل، أو مخالفة القوانين واللوائح والخطأ في تطبيقها او تأويلهـا، وإساءة أستعمال السلطة.[1]

ج) وجود تظلم قبل رفع دعوى الإلغـــاء:

وهذا يعتبر الشرط الأخير من شروط قبول دعوى إلغاء القرار التأديبي حيث نصت المادة (8) من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 المعدل الصادر بشـأن إنشـاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية الكويتي بانه (لا تقبل طلبات الإلغـاء المنصـوص عليها في البنود ثانياً وثالثاً ورابعاً قبل التظلم منها إلى الجهـة التـي أصـدرتها أو الجهات الرئاسية وإنتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم[2]، وهذه البنود هي:

أولاً: طلبات إلغاء القرارات الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة المدنية.

ثانياً: طلبات إلغاء القرارات الصادرة بالترقية.

الآثار المترتبة على صدور الحكم بإلغاء العقوبة التأديبية:

تتمثل الأسباب التي يجب أن يبنى عليها الطعن القضائي بالإلغاء ووفقاً للمـادة (4) من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 الكويتي بأنه يشترط لقبول طلبات إلغـاء قرارات التعيين أو الترقية أو إنهاء الخدمات أو توقيع جزاءات تأديبيـة أن يكـون الطعن مبنياً على أحد الأسباب التالية:

- عدم الإختصاص

[1] المادة (4) من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 الكويتي سالف البيان.
[2] المادة (8) من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 الكويتي آنف الذكر.

- وجود عيب في الشكل
- مخالفة القوانين واللوائح والخطأ في تطبيقها وتأويلها.
- إساءة إستعمال السلطة

وترتيباً على ذلك فإنه إذا شاب القرار التأديبي عيب واحد من العيوب آنفة الـذكر وبنـى عليه الموظف صحيفة طعنه بالإلغاء يصبح القرار غير مشروع ويكون جـديراً بـالحكم بالإلغاء، ويترتب على هذا الحكم بالإلغاء إعدام القرار التأديبي من تاريخ صدوره، وتكون الإدارة ملزمة بإعادة الحال إلى ما كان عليه كما لو كان القرار لم يصدر اطلاقاً ومهمـا كانت النتائج، كما أن تنفيذ حكم الإلغاء لا يقتضي إلغاء القرار التأديبي الموقع من الإدارة على الموظف فحسب، بل يمتد هذا الإلغاء ليطول كل قرار يستند وجوده إلى القرار الذي تم الحكم بإلغائه فمثلاً الحكم بإلغاء قرار عقوبة الفصل من الخدمة يترتـب عليـه إعـادة الموظف إلى عمله واعتبار خدمته مستمرة إلا أنه لا يستحق مرتباً عن مدة الفصل تطبيقاً لقاعدة الأجر مقابل العمل لأنه لم يؤدي عملاً خلال مدة إبعاده عن وظيفته إلا أنه له الحق في المطالبة بالتعويض عن مدة فصله إذا توافرت العناصـر اللازمـة لتلـك المطالبـة وللمحكمة سلطة تقدير هذا التعويض[1]، ويكون الحكم الصادر بإلغاء العقوبة التأديبية حجة على الكافة، وعليه لا يجوز أن يكون هذا الحكم موضوعاً للمساومة أو تنازل ذوي الشأن لاسيما وان هذا الأمر يتعارض مع الصالح العام.

ويترتب على صدور الحكم بإلغاء العقوبة التأديبية إعتبارها كأن لم تكن، حيث تزول العقوبة وتزول معها كافة آثارها القانونية كما تزول كافة الآثار الأخرى التي تكون الإدارة قد رتبتها على توقيعها لتلك العقوبة، وهذا فضلاً عن أحقية الموظـف فـي المطالبة بالتعويض المالي عن ما لحقه من ضرر من جراء تلك العقوبة التـي تـم الحكم بإلغائها.

ثانيـــــاً: الوضع في الأردن:

لا يختلف الوضع في المملكة الأردنية الهاشمية عن نظيرة الكويتي آنف الذكر مـن حيث ضرورة تحقق المصلحة الشخصية والمباشرة والمشروعة للطـاعن كشـرط لقبول دعوى إلغاء القرار التأديبي، وكذلك إستمرار تلك المصلحة لحين الفصل فـي تلك الدعوى بحكم نهائي حيث أوجب المشرع سواء في الأردن أو في الكويت أو في

(1) د. نايف مطلق المطيري ، ومنذر عبد العزيز الشمالي – المرجع السابق – ص112.

مصر توافر المصلحة الشخصية والمباشرة للموظف مقدم الطعن في القرار التأديبي، إلا أن هذه التشريعات جاءت خالية من المعايير اللازمة لتحديد تلك المصلحة الشخصية والمباشرة وتركت ذلك لإجتهادات الفقه الإداري وأحكام القضاء وذلك على النحو الذي أسلفنا بيانه تفصيلاً عند تحدثنا عن المصلحة كشرط لقبول دعوى إلغاء القرارات التأديبية وفقاً للوضع في دولة الكويت في بداية هذا المطلب من هذه الدراسة والذي نحيل إليه في هذا الشأن تجنباً للتكرار لاسيما وأن الوضع في المملكة الأردنية الهاشمية وفي مصر لا يختلف عن الوضع في دولة الكويت من حيث ضرورة تحقق شرط المصلحة الشخصية والمباشرة لمقدم الطعن بالإلغاء في القرارات التأديبية.

ونود أن نذكر هنا بأن شرط المصلحة من الشروط الشكلية اللازمة لقبول دعوى إلغاء القرار التأديبي أمام القضاء باعتبار أن تلك الدعوى من الدعاوى القضائية التي يبدأ القاضي البحث فيها عن شروط قبولها الشكلية، وبعد تحققه من إستيفائها لتلك الشروط ينتقل لبحث شروطها الموضوعية، وبعد ذلك أما أن يحكم القضاء بإلغاء القرار الإداري أورد الدعوى.(1)

ويرى أستاذنا الدكتور/ محمد وليد العبادي، أن من المسلم به في القضايا العادية هو إستمرار قيام المصلحة من وقت رفع الدعوى حتى صدور الحكم فيها، إلا أن دعوى الإلغاء بإعتبارها وسيلة عامة للدفاع عن المشروعية والصالح العام أكثر منها وسيلة خاصة للدفاع عن الحقوق والمصالح الخاصة وفقاً للتعليل الذي أتفق عليه معظم الشراح في فرنسا والذي يقوم على أن شرط المصلحة إنما هو ضمان يكفل جدية الدعوى، وعليه فإنه لا يتطلب توافر المصلحة سوى في وقت إقامة الدعوى دون إستمرار تلك المصلحة حتى صدور الحكم فيها (2) .

ويعتقد الباحث أن وجهة النظر التي تبناها أستاذنا الدكتور/ محمد وليد العبادي على النحو آنف الذكر جديرة بالتأييد نظراً لوجاهة المبررات التي ساقها في هذا الشأن والتي تتفق مع طبيعة وهدف دعوى الإلغاء، ويؤكد ذلك أن المسلك الذي سلكه مجلس الدولة الفرنسي بان العبرة بتوافر المصلحة وقت رفع الدعوى فقط بإعتبار أن

(1) د. محمد وليد العبادي – الوجيز في القضاء الإداري – المرجع السابق – ص359.
(2) د. محمد وليد العبادي – المرجع السابق – ص225 وما بعدها.

الطعن بالإلغاء من الدعاوى العينية التي تهدف إلى إزالـــة القـــرار الإداري غيـــر المشروع عن طريق الفصل فيه ومحو آثاره، وترتيباً على ذلك يتمنى الباحث مـــع أستاذنا الدكتور/ محمد وليد العبادي أن يسلك كل مـــن القضـــاء الإداري الأردنـــي الجديد الذي تم تنظيمه بالقانون رقم 27 لسنة 2014 والذي أصبح يعمل به حالياً في دولة الأردن، وكذا القضاء الكويتي والمصري نفس المسلك الذي سلكه مجلس الدولة الفرنسي بحيث تكون العبرة بتوافر المصلحة وقت رفع الدعوى فقـــط باعتبـــار أن الطعن بالإلغاء من الدعاوى العينية التي تهدف الى إزالـــة القـــرار الإداري غيـــر المشروع عن طريق الفصل فيه ومحو أثاره.

ومن خلال ما تقدم يتبين لنا أن القضاء الأردني مثل نظيره الكويتي اشترط أوصاف معينة في المصلحة حتى يتم قبول دعوى الإلغاء وهي أن تكـــون تلـــك المصـــلحة شخصيته ومباشرة ومتوفرة وقت إقامة الطعن بالإلغـــاء وإســـتمرار توافرهـــا فـــي الطاعن حتى صدور الحكم في طعنه ونخلص مما أسلفنا بيانه بأنه لا خـــلاف فـــي المسلك الذي سلكه قضاء مجلس الدولة الفرنســـي ونظيـــره المصـــري والأردنـــي والكويتي من انه يتعين لقبول دعوى الإلغاء إشتراط تـــوافر المصـــلحة الشخصـــية والمباشرة للطاعن وقت رفع دعوى الإلغاء، إلا أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي لا يشترط إستمرار توافر تلك المصلحة في الطاعن حتى صدور الحكم في طعنه بينما يشترط قضاء مجلس الدولة المصري ومحكمة العـــدل العليـــا الأردنيـــة والقضـــاء الإداري الكويتي إستمرار المصلحة بوضعها سالف الذكر في الطاعن حتى صـــدور الحكم في طعنه.[1]

1) حـــــدود الطـــعــــــن بالإلـــغـــــاء:

بمقتضى تعديل المادة (100) من الدستور الأردني بإلغاء عبارة (محكمـــة العـــدل العليا) التي كانت واردة بتلك المادة والإستعاضة عنها بعبارة (قضـــاء إداري علـــى درجتين) وذلك بموجب المادة (30) من التعديل الدســـتوري لســـنة 2011 بحيـــث أصبحت المادة بعد التعديل تنص على أنه (تعين أنواع جميع المحـــاكم ودرجاتهـــا

[1] د. محمد وليد العبادي – المرجع السابق – ص 232 وما بعدها.

وأقسامها وإختصاصاتها وكيفية إدارتها بقانون خاص على أن ينص القانون على إنشاء قضاء إداري على درجتين).[1]

وترتيباً على مقتضيات التعديل آنف الذكر فقد صدر (قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014) وتم نشره على الصفحة 4866 بالجريدة الرسمية بالعدد رقم 5297 الصادر بتاريخ 2014/8/17 ونصت المادة الأولى منه على مسماه (قانون القضاء الإداري لعام 2014) وعلى أن يعمل به بعد ستين يوماً من نشره في الجريدة الرسمية[2]، ونصت المادة الثالثة منه على أن[3] (ينشأ في المملكة قضاء يسمى القضاء الإداري، ويتكون من:

أ) **المحكمة الإدارية.**

ب) **المحكمة الإدارية العليا.**

كما نص قانون القضاء الإداري أنف الذكر في المادة (43) منه على أن (يلغي قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992)[4]، وترتيباً على ذلك يكون القضاء الإداري الأردني المنصوص عليه في المادة الثالثة من القانون آنف الذكر أصبح هو صاحب الإختصاص بنظر كافة دعاوى الإلغاء والتعويض في كافة القرارات الإدارية ومنها القرارات التأديبية الموقعة من الإدارة على الموظف العام، وعلى ذلك نصت المادة الخامسة من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 آنف الذكر على أنه :[5]

أ) **تختص المحكمة الإدارية دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية بما في ذلك:**

1) الطعون في نتائج انتخابات مجالس هيئات غرف الصناعة والتجارة والنقابات والجمعيات والنوادي المسجلة في المملكة، وفي الطعون الإنتخابية التي تجري وفق القوانين والأنظمة المعمول بها ما لم يرد نص في قانون آخر على إعطاء هذا الاختصاص لمحكمة أخرى.

---

[1] يراجع في ذلك المادة (30) من التعديل الدستوري الأردني لسنة 2011.

[2] المادة (1) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014 المنشور على الصفحة 4866 من عدد الجريدة الرسمية رقم 5297 بتاريخ 2014/8/17.

[3] المادة (3) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

[4] المادة (43) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

[5] المادة (5) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

2) الطعون التي يقدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بالتعيين في الوظائف العامة أو بالترفيع أو بالنقل أو بالإنتداب أو بالإعارة أو بالتكليف أو بالتثبيت في الخدمة أو بالتصنيف.

3) طعون الموظفين العمومين المتعلقة بإلغاء القرارات النهائية المتعلقة بإنهاء خدماتهم أو إيقافهم عن العمل.

4) طعون الموظفين العموميين بالمتعلقة بإلغاء القرارات النهائية الصادرة بحقهم من السلطة التأديبية.

5) الطعون الخاصة بالرواتب والعلاوات والمكافآت والزيارات السنوية والحقوق التعاقدية المستحقة للموظفين العموميين أو للمتعاقدين منهم أو لورثتهم بموجب التشريعات النافذة.

6) الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي نظام أو تعليمات أو قرار والمستندة إلى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه أو مخالفة التعليمات للقانون أو للنظام الصادرة بمقتضاه أو مخالفة القرار للقانون أو النظام أو التعليمات التي صدر بالإستناد إليها.

7) الطعون التي يقدمها أي متضرر المتعلقة بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ولو كانت محصنة بالقانون الصادرة بمقتضاه.

8) الطعون في أي قرارات نهائية صادرة عن جهات إدارية ذات إختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل.

9) الطعون التي تعتبر من اختصاص المحكمة الإدارية بموجب أي قانون آخر.

ب) تختص المحكمة الإدارية بالنظر في طلبات التعويض عن الأضرار اللاحقة نتيجة القرارات والإجراءات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة إذا رفعت إليها تبعاً لدعوى الإلغاء.

ج) تخضع الطعون المتعلقة بالضرائب والرسوم إلى طرق الطعن المبينة في القوانين الخاصة.

د) لا تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات أو الطعون المتعلقة بأعمال السيادة.

هـ) لا تقبل الدعوى المقدمة ممن ليس له مصلحة شخصية.

كما حددت المادة السادسة من القانون آنف الذكر إختصاصات المحكمة الإدارية الأردنية حيث نصت على أنه:[(1)]

أ) تختص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات المتعلقة بالأمور المستعجلة التي تقدم إليها بشأن الطعون والدعاوى الداخلة في إختصاصها بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها.

ب) يجوز تقديم الطلب المستعجل عند تقديم الدعوى أو بعد مباشرة النظر فيها، وتنظر المحكمة الإدارية في الطلب المستعجل تدقيقاً إلا إذا رأت خلاف ذلك.

ج) للمحكمة الإدارية أن تلزم طالب اتخاذ الاجراء المستعجل بتقديم كفالة تقرر مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر أو لمصلحة من ترى المحكمة الإدارية أن عطلاً وضرراً قد يلحق به إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه سواء بصورة كلية أو جزئية.

د) إذا أسقطت الدعوى وفقاً لأحكام هذا القانون وكان قد صدر فيها قرار في طلب مستعجل ولم تجدد وفقاً لأحكام هذا القانون يعتبر قرار وقف التنفيذ في هذه الحالة ملغى حكماً.

ومن خلال مفاد أحكام المواد التي أسلفنا بيانها يكون الإختصاص بنظر كافة دعاوى الإلغاء والتعويض المترتبة على القرارات الإدارية قد أصبح للمحكمة الإدارية باعتبارها محكمة درجة أولى وفقاً لنص المادة (1/3) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014 حيث تختص هذه المحكمة دون غيرها بالنظر في جميع الطعون المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية المبينة بالمادتين الخامسة والسادسة من ذات القانون سالف البيان.

ووضحت المادة (16/ب) من القانون آنف الذكر أن المحكمة الإدارية تقوم بنظر الدعاوى المقامة لديها مرافعة وبصورة علنية إلا إذا قررت من تلقاء نفسها أو بناء على طلب أحد الأطراف النظر فيها سراً بناء على مقتضيات المصلحة العامة.[(2)]

أما المحكمة الإدارية العليا المنصوص عليها بالمادة (2/3) من القانون آنف الذكر فتعتبر محكمة ثاني درجة وتختص هذه المحكمة بنظر الطعون المرفوعة إليها

[(1)] المادة (6) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

[(1)] المادة (16/ب) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

مرافعة بإستثناء الطعون المتعلقة بالقرارات المستعجلة وذلك وفقاً للمادة (31/ب) من ذات القانون سالف البيان.[1]

ونخلص مما تقدم إلى أن قانون القضاء الإدراي الأردني الجديد أنف الذكر قد ترتب عليه توسيع قاعدة الإختصاص حيث أصبحت كافة القرارات الإدارية النهائية قابلـة للطعن بدعوى الإلغاء والتعويضات المترتبة على هذا الإلغاء أمام محكمة القضـاء الإداري حيث أنه وبمقتضى البند (6) من المادة (5/أ) من هذا القانون قـد عـددت على سبيل المثال (الطعون والطلبات التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي نظـام أو تعليمات أو قرار والمستندة إلى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضاه أو مخالفة القرار للقانون أو النظام أو التعليمات التي صدر بالإستناد إليها)[2]، والجديد في ذلك هو (المطالبة بالإلغاء للنظام والتعليمات والقرارات مع إستثناء طلب إلغاء القانون أو النظام أو التعليمات المخالفة للدستور بإعتباره إختصاص أصيل للمحكمة الدستورية، وهذا الاختصاص أو الطعن لم يكن من ضمن إختصاصات محكمة العدل العليا التي كانت الطعن أمامها من هذا الجانب مقصوراً على طلب إلغاء أي قـرار أو إجـراء بموجب أي قانون يخالف الدستور أو أي نظام يخالف الدستور أو القانون وفقاً للمادة (9/أ–6) ، وعلى طلب وقف العمل بأحكام أي قانون مؤقت مخـالف للدسـتور أو نظام مخالف للدستور أو القانون وفقاً (9/أ–7) من قانون محكمة العدل العليا.[3]

وجدير بالذكر أن المحاكم الإدارية الأردنية تختص أيضاً وفضلاً عما تقدم بـالنظر في جميع الدعاوى التي كانت من اختصاص محكمة العدل العليا بموجب التشريعات النافذة قبل نفاذ أحكام قانون القضاء الإداري الجديد أي قبل تـاريخ 2014/10/16 وذلك وفقاً للمادة (43) من قانون القضاء الإداري.[4]

أما فيما يتعلق بقضاء التعويض فإن المادة (5/ب) من قانون القضاء الإداري الجديد أنف الذكر قد حصرت صلاحية المحكمة الإدارية بنظر طلبـات التعـويض عـن القرارات والإجراءات الإدارية بالطلبات التبعية فقط أي التي يتم إقامتها تبعاً لدعوى

---

[1] المادة (31/ب) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم (27) لسنة 2014.

[2] يراجع في ذلك المادة (9/أ- البندين أرقام 6 ، 7) من قانون محكمة العدل العليا الأردني رقم 12 لسنة 1992.

[3] المادة (5/أ-6) من قانون القضاء الإداري الأردني آنف الذكر

[4] يراجع في ذلك المادة (43) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014

الإلغاء[1]، وعلى خلاف ذلك كان اختصاص محكمة العدل العليا وفقاً للمادة (9/ب) من قانون سنة 1992 فيما يتعلق بطلبات التعويض يشمل الطلبات التي كانت تقـدم لهذه المحكمة سواء بصفة أصلية أو تبعية[2]، ونتيجة ذلك كانت تقدم دعوى أو طلب التعويض إلى محكمة العدل العليا حتى بعد مرور الزمن المانع من سـماع دعـوى الإلغاء، أما في ظل قانون القضاء الإداري الجديد فإن الاختصاص بنظـر دعـوى التعويض بعد مرور مدة قبول الطعن بالقرار أو الإجراء أو التصرف الإداري يكون للقضاء المدني وفقاً للتقادم الطويل.

1) ميعـاد الطعن وإجراءاتـه:

وضحت المادة الثامنة من قانون القضاء الإداري الأردني الجديد أنف الذكر ميعـاد إقامة الطعن بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية وذلك، بنصها على أنه:[3]

أ) مع مراعاة ما ورد في أي قانون أخر وأحكام الفقرتين (ج) و (د) من هذه المادة، تقام الدعوى لدى المحكمة الإدارية بإستدعاء يقدم إليها خلال ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعى، أو نشره في الجريدة الرسمية، أو بأي وسيلة أخرى بما في ذلك الوسائل الإلكترونية إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار الإداري من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة.

ب) يعتبر في حكم التبليغ علم الطاعن بالقرار المطعون فيه علماً يقيناً.

ج) إذا كان التشريع ينص على جواز التظلم من القرار الإداري فيجوز الطعن فـي هـذا القرار خلال المدة المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة، ويجـوز الطعـن فـي القرار الصادر بنتيجة التظلم إذا كان قد تم تقديم الـتظلم وفقـاً للمواعيـد والإجـراءات المنصوص عليها في هذه المادة.

د) إذا نص التشريع على وجوب التظلم من القرار الإداري فلا يجوز الطعن في القـرار أمام المحكمة الإدارية إلا بعد إجراء هذه التظلم ، ويكون القرار الصادر بنتيجـة الـتظلم خاضعاً للطعن أمام هذه المحكمة.

---

[1] يراجع في ذلك المادة (5/ب) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014

[2] يراجع في ذلك المادة (9/ب) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014

[3] المادة (8) من قانون القضاء الإداري الأإردني رقم 27 لسنة 2014.

هـ) في حال رفض الجهة المختصة إتخاذ القرار وإقتناعها عن ذلك تبدأ مدة الطعن بعد إنقضاء ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تقديم المستدعى أصلياً خطياً لتلك الجهة لتتخذ هذا القرار.

و) تقبل دعوى الطعن في القرارات الإدارية المنعدمة في أي وقت دون التقيد بميعاد.

ز) يوقف ميعاد الطعن المنصوص عليه في هذه المادة في أي حالة من الحالات التالية:

1- **القوة القاهرة.**

2- **رفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة شريطة أن ترفع هذه الدعوى خلال ميعاد الطعن.**

3- **تقديم طلب تأجيل الرسوم شريطة أن يقدم هذا الطلب خلال ميعاد الطعن.**

ومن خلال مفاد أحكام المادة أنفة الذكر ووضوحها يتبين أنه مع مراعاة ما ورد في أي قانون أخر وأحكام الفقرتين (جـ،د) من تلك المادة أن مدة تقديم الدعوى أو الطعن بالإلغاء لدى المحكمة الإدارية هي ثلاثون يوماً تحتسب من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري المطعون فيه للطاعن (المستدعى)، أو في اليوم التالي من نشر هذا القرار بالجريدة الرسمية أو بأي وسيلة أخرى بما في ذلك الوسائل الإلكترونية إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار الإدراي من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه، لذوي الشأن بتلك الطريقة، كما يعتبر في حكم التبليغ علم الطاعن (المستدعى) بالقرار المطعون فيه علماً يقينياً، ولم يحدد المشرع متى يعتبر الطاعن على علم يقيني بهذا القرار الأمر الذي يستنتج منه أن المشرع قد ترك للمحكمة الإدارية سلطة تقدير هذا العلم اليقيني وفقاً لوقائع وظروف وملابسات كل دعوى على حدها.

كما يتبين لنا أن قانون القضاء الإداري الجديد آنف الذكر قد أجاز تقديم الطعن بالقرار الإداري الأصلي رغم إقامة التظلم ولكن بشرط أن يكون خلال مدة الطعن المحددة بالقانون للقرار الإداري المطعون فيه إذا كان التشريع ينص على جواز التظلم من القرار وذلك وفقاً للمادة (8/ج) من القانون المذكور[1]، أما إذا نص التشريع على وجوب التظلم من القرار الإداري فلا يجوز الطعن في القرار أمام المحكمة الإدارية إلا بعد إجراء هذا التظلم، ويكون القرار الصادر بنتيجة التظلم هو

[1] يراجع في ذلك المادة (8/ج) من قانون القضاء الاداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.

القرار الخاضع للطعن وذلك وفقاً للمادة (8/د) من القانون آنف الذكر[1]، أما حسب ما كان مستقر عليه قضاء محكمة العدل العليا فكان وقـوع الـتظلم علـى القـرار الإداري لا يمنع من تقديم الطعن بالقرار الأصلي لدى هذه المحكمة[2]، وفي حالـة نص القانون على جواز الإعتراض خاصة في القرارات التأديبية أو جواز الـتظلم فإن القرار الإداري الصادر بنتيجة الإعتراض أو التظلم في هذه الحالة يجعل مـن القرار الذي وقع عليه الإعتراض أو التظلم غير نهائي، وأن القرار الصادر بنتيجـة الإعتراض أو التظلم هو القرار الذي يمس المركز القانوني للطاعن.[3]

كما استحدث بمقتضى بنص المادة (8/أ) منه طريقة أخرى للتبليـغ عـن طريـق (الوسائل الإلكترونية) إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار الإداري من ذلـك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة وذلك مع مراعاة ما ورد في أي قانون أخر[4]، أما في حالة إمتناع أو رفض الجهة الإدارية إتخاذ القرار فـإن مـدة الطعن تبدأ أيضاً من اليوم التالي لتاريخ تقديم الطلب الخطي لجهة إتخاذ القرار وفقاً للمادة (8/هـ) من قانون القضاء الإداري آنف الذكر[5]، وذلك على خلاف ما كـان منصوص عليه بالمادة (22/أ،ب) من قانون محكمة العدل العليا لسنة 1992 حيـث كانت تحتسب يوم التبليغ أو النشر ضمن مدة الطعن ومجرباً للميعـاد سـواء فـي حالات صدور القرار أو الإقتناع أو الرفض.[6]

وقد تلاحظ لنا أيضاً أن المادة (8/ز) من قانون القضاء الإداري الأردني الجديد قـد نصت على أن القوة القاهرة ورفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة وتقديم طلـب تأجيل الرسوم من الحالات التي توقف ميعاد الطعن المنصوص عليه بذات المـادة بالفقرات (أ،ب،ج)[7] ، أما قانون محكمة العدل العليا فإنه لم يتضمن ثمـة حـالات لوقف ميعاد الطعن ولكن جرى قضاء هذه المحكمة على أن تقـديم طلـب تأجيـل الرسوم يوقف الميعاد تبعاً للمادة (16) من قانون محكمة العدل العليا التـي نصـت

---

[1] يراجع في ذلك المادة (8- د) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.
[2] قرار محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 86 لسنة 2014
[3] قرار محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 369 لسنة 2013.
[4] يراجع في ذلك المادة (8/أ) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.
[5] يراجع في ذلك المادة (8/هـ) من قانون القضاء الاداري الأردني رقم 27 لسنة 2014
[6] يراجع في ذلك المادة (22/أ،ب) من قانون محكمة العدل العليا الأردني رقم 12 لسنة 1992
[7] يراجع في ذلك المادة (8) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014

على أن يستوفي عند تقديم دعوى إلى محكمة العدل العليا الرسم الخاص بذلك والمنصوص عليه في نظام رسوم المحاكم[1]، أما نظام رسوم المحاكم فقد أجاز تأجيل رسوم المحاكم بطلب خاص ونص على أن تقديم طلب التأجيل يوقف الميعاد من تاريخ تقديم الطلب ولحين تبليغ المستدعى (الطاعن) القرار الصادر بالطلب، وفيما يتعلق بتقديم الطعن لدى محكمة غير مختصة وكذلك القوة القاهرة فإنه ونظراً لعدم النص عليها في قانون محكمة العدل العليا كانت لا تعد حالات أو أسباباً أو موجبات لإيقاف مدة الطعن حيث لم يجري قضاء محكمة العدل العليا على ذلك.

أما الإجراءات اللازمة لإقامة الدعوى أو الطعن بالإلغاء أمام المحكمة الإدارية فقد نصت المادة التاسعة من قانون القضاء الإداري الجديد على أنه:[2]

أ) **مع مراعاة الأحكام الخاصة برئيس النيابة العامة الإدارية ومساعديه:**

1- يجب أن يكون إستدعاء الدعوى موقعاً من محام أستاذ مارس المحاماة بهذه الصفة لمدة لا تقل عن خمس سنوات او عمل في وظيفة قضائية لمدة مماثلة قبل ممارسته للمحاماة.

2- لا يجوز تمثيل الخصوم أمام المحكمة الإدارية إلا بوساطة محامين تتوافر فيهم الشروط المنصوص عليها في البند (1) من هذه الفقرة.

ب) **يشترط في استدعاء الدعوى التي تقام لدى المحكمة الإدارية ما يلي:**

1- أن يكون مطبوعاً بوضوح على وجه واحد من كل ورقة.

2- أن يتضمن أسم المستدعى كاملاً وصفته ومحل عمله وموطنه، وإسم المستدعى ضده وصنفته بشكل واضح.

3- أن يدرج فيه موجز عن وقائع الدعوى ومضمون القرار المطعون فيه وأسباب الطعن والطلبات التي يريدها المستدعى من دعواه بصورة محددة.

كما نصت المادة العاشرة من القانون آنف الذكر على أنه:[3]

أ) يجب على المستدعى أن يرفض بإستدعاء الدعوى ما يلي:

1- البيانات الخطية التي يستند إليها في إثبات دعواه مصدقة منه بأنها مطابقة للأصل مرفقة بقائمة مفردات هذه البيانات.

---

(1) يراجع في ذلك المادة (16) من قانون محكمة العدل العليا الأردني رقم 12 لسنة 1992

(2) المادة (9) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014

(3) المادة (10) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014

2- قائمة بأسماء الشهود اللذين يرغب في سماع شهادتهم إثباتاً لـدعواه وعنـاوينهم الكاملة.

3- القرار المطعون فيه إذا كان قد تم تبليغه له.

4- قائمة بالبينة الخطية الموجودة تحت يد الخصم أو الغير على أن يتم بيانها بصورة محددة وبيان الجهة الموجودة تحت يدها على أن تكون ذات علاقة مباشرة فـي الـدعوى ومنتجة في إثباتها، وإذا كانت الجهة التي توجد المستندات تحت يدها قـد امتنعـت عـن تزويده بصورة عنها أو بوصفها أو زودته بها بعد تقديم دعواه وكانت المدة القانونية قـد إنقضت عند تزويده بها فيكتفي بذكرها وبالقدر الي يعلمـه مـن التفصـيل بخصوصـها وللمحكمة الإدارية الموافقة على تقديمها.

ب) يقدم إستدعاء الدعوى إلى قلم المحكمة الإدارية مع المرفقـات المنصـوص عليها بالفقرة (أ) من هذه المادة وبعدد من النسخ تكفي لتبليغ المستدعى ضـدهم إذا كانوا أكثر من واحدة ويكتفي بتقديم نسخة واحدة للمستدعى ضدهم إذا كانوا من غير أشخاص الإدارية العامة الحكومية الذين ينوب عنهم محام واحد.

(3) الأسباب التي يجب أن يستند إليها الطعـن:

إشترطت المادة السابعة من قانون القضاء الإداري الجديد إستناد الدعوى أو الطعن بالإلغاء على سبب أو أكثر من الأسباب المبينة بتلك المادة والتـي نصـت علـى أنه:[1]

أ) تقام الدعاوى على صاحب الصلاحية في إصدار القرار المطعون فيه أو من أصدره بالنيابة عنه، ويشترط أن تستند الدعوى على سبب أو أكثر مـن الأسـباب التالية:

1- عدم الإختصاص.

2- مخالفة الدستور أو القوانين أو الأنظمة أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها.

3- إقتران القرار أو إجراءات إصداره بعيب في الشكل.

4- إساءة إستعمال السلطة.

5- عيب السبب.

---

[1] المادة (7) من من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.

ب) يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة إتخاذ القرار أو إقناعها عن إتخاذه إذا كانت يترتب عليها إتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها.

ويتلاحظ لنا من خلال مفاد أحكام المادة آنفة الذكر أن قانون القضاء الإداري الجديد قد أضاف (عيب السبب) إلى أسباب دعوى الإلغاء، وهذا العيب هو من العيوب التي إن إعترت القرار والإجراء الإداري فإنها تخرجه من الأصل المتمثل في (قرينة السلامة) وتنال من مشروعيته لاسيما وأن السلطة التقديرية للإدارة تعتبر قيداً على مبدأ المشروعية لأن تلك السلطة تعني منح الإدارة حرية أكبر من الإختيار عند القيام بممارسة مهامها وإختصاصاتها كما تعطيها مرونة أكثر وفي المقابل فإنها تعني فرص الحدود على الرقابة القضائية على أعمال الإدارة بحيث تقتصر هذه الرقابة على عناصر القرار أو التصرف الإداري.

ولقد جرى الفقه والقضاء الإداري على إعتبار سبب القرار الإداري ركن من أركانه حيث يجب أن يكون مشروعاً دون أن يكون هناك نص على ذلك، وكذلك الأمر فيما يتعلق بالشكل والإجراءات والغاية والمحل، ونذكر هنا بما أسلفنا بيانه بهذه الدراسة بأن عنصر السبب أو سبب القرار الإداري يعني الحالة الواقعية والقانونية التي تسبق صدور القرار وتدفع الإدارة إلى إتخاذه، وبهذا المعنى فإنه لا يكفي أن يكون السبب الذي إستندت إليه الإدارة لإصدار قرارها موجوداً بل يجب أيضاً أن يكون صحيحاً من الناحية القانونية ومبرراً لإتخاذ وإصدار القرار الإداري.

(4) آثـار الطعن بالإلغـاء:

الأصل أن القرار الإداري يتمتع بالطابع التنفيذي بمجرد صدوره من الإدارة العامة، وعلى ذلك فإن مخاصمة الطاعن (المستدعى) للقرار الإداري بدعوى الإلغاء لا يؤدي إلى وقف تنفيذه لأنه يفترض في القرار الإداري بمجرد صدوره مبدأ الأسبقية وقرينة المشروعية، وعليه تملك جهة الإدارة التي أصدرت القرار المطعون فيه القيام بتنفيذه قبل صدور الحكم إلا أنها تفصل ذلك على مسؤليتها الخاصة لاسيما وأن الحكم بإلغاء القرار المعيب سيكون بأثر رجعي، ولذلك يكون من الأفضل للإدارة التمهل والتريث حتى صدور الحكم في القرار المطعون فيه بالإلغاء، كما

تملك الإدارة أيضاً سحب القرار المعيب إذا تبين لها صحة وجهة نظر الطاعن في الطعن عليه بالإلغاء فتنتهي الخصومة قبل صدور الحكم.[1]

وجدير بالذكر إن دعاوى الإلغاء التي ترفع أمام القاضي الإداري لا يكون لها مبدئياً أثر موقف للقرار الإداري القابل للتنفيذ مباشرة بإعتبار هذه القابلية من خصوصيات القرار الإداري، إلا أنه يمكن إستثناء للقاضي وبصورة مؤقتة أن يأمر بوقف تنفيذه نظراً لما قد يترتب على تنفيذ القرار المطعون من نتائج قد يتعذر تداركها خاصة وأن السير في دعوى الإلغاء في مثل هذه الحالة يعتبر عديم الجدوى وغير ذي موضوع لو نفذ القرار الإداري، ولذلك حرص المشرع على تلافي هذه النتائج الخطيرة واضعاً في اعتباره المحافظة على سلامة القرارات الإدارية وقابليتها للتنفيذ، وأعطى للمتضرر الحق باللجوء إلى القضاء بطلب وقف تنفيذ القرار لحين صدور حكم نهائي في الطعن بإلغائه، وهذا ما أكدته محكمة العدل الأردنية بشأن وقف تنفيذ تلك القرارات إلا أنها تركت ذلك لظروف وملابسات كل دعوى على حدها ولم تراعى دائماً صفة الإستعجال في طلبات وقف التنفيذ في كافة الدعاوى المطروحة عليها الأمر الذي تسبب في إشابة الكثير من أحكامها بالغموض فيما يتعلق بوقف التنفيذ وفيما كانت تصدره بشأنه من قرارات.[2]

ونظراً لأهمية وخطورة طلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية وضرورة الفصل فيها إذا توافرت شروطه فقد حرص المشرع الأردني في قانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014 على اختصاص المحكمة الإدارية بالنظر في الطلبات المتعلقة بالأمور المستعجلة التي تقدم إليها بشأن الطعون والدعاوى التي تدخل في إختصاصها بما في ذلك طلبات وقف تنفيذ القرارات المطعون فيها مؤقتاً إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها، كما أجاز المشرع للطاعن تقديم الطلب المستعجل أو طلب وقف التنفيذ عند إقامته للدعوى أو بعد مباشرة النظر فيها أمام المحكمة وبحسب الأصل تقوم المحكمة بنظر تلك الطلبات تدقيقاً إلا إذا رأت خلال ذلك...، وذلك وفقاً لأحكام السادسة من القانون آنف الذكر.[3]

---

(1) د. محمد وليد العبادي – مرجع سابق – ص392.

(2) د. محمد وليد العبادي – مرجع سابق – ص 393 وما بعدها.

(3) يراجع في ذلك المادة (6) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.

ومن خلال مفاد أحكام المادة آنفة الذكر تبين لنا أن شـــروط وقـــف تنفيـــذ القـــرار الإداري المطعون فيه تتمثل فيما يلي:

1) أن يطلب رافع دعوى الإلغاء صراحة وقف تنفيذ القرار في ذات إســـتدعاء الدعوى أو بعد مباشرة النظر فيها أمام المحكمة الإدارية وحتى تاريخ صدور الحكم فيها.

2) أن يستند طلب وقف تنفيذ القرار إلى أسباب جدية بحيث ترى المحكمة مـــن ظاهر الأوراق والبينات المقدمة فيها أن طلب الطاعن قائم على أسباب جديـــة وأن القرار المطعون فيه يشوبه أحد العيوب المقررة قانوناً بنص المادة (7/أ) من قانون القضاء الإداري.[1]

3) توافر حالة الإستعجال: وقد أورد المشرع هذا الشرط في الفقرة (أ) من المادة السادسة وعبر عنه بعبارة (أن نتائج تنفيذه يتعذر تداركها) ويتمثل هذا الشرط فـــي ضرورة توافر حالة الإستعجال وذلك يعني أنه يتطلب لوقف تنفيـــذ القـــرار محـــل الطعن بالإلغاء أن تكون نتائج التنفيذ يتعذر تداركها إذا تم الحكـــم بالغـــاء القـــرار، ويرجع تقدير توافر حالة الإستعجال من عدمه لتقدير المحكمة الإدارية وهذا ما عبر عنه المشرع بعبارة (إذا رأت إن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها، وهذا الشرط كـــان منصوص عليه بالمادة (20) من قانون محكمة العدل العليا.[2]

4) إلزام طالب إتخاذ الإجراء المستعجل أو وقف تنفيذ القـــرار الإداري بكفالـــة مالية تقدرها المحكمة الإدارية وتقدر شروطها لمصلحة الطرف الأخر أو لمصـــلحة من ترى هذه المحكمة أن عطلاً أو ضرراً قد يلحق به إذا ظهر أن طالـــب وقـــف التنفيذ لم يكن محقاً في دعواه سواء بصورة كلية أو جزئية، وترتيباً على ذلك فإنـــه في حالة عدم تقديم طالب التنفيذ للكفالة المطلوبة يتم القضاء برد طلب وقف تنفيـــذ القرار، وذلك وفقاً للفقرة (ج) من المادة آنفة الذكر.[3]

---

(1) يراجع في ذلك المادة (7/أ) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.
(2) أ.د. نواف كنعان – القضاء الإداري – مرجع سابق – ص376
(3) يراجع في ذلك المادة (6/ج) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.

وقررت الفقرة (د) من ذات المادة آنفة الذكر بأنه إذا إسقطت الدعوى وفقاً لأحكام هذا القانون وكان قد صدر فيها قرار في طلب مستعجل ولم تجدد وفقاً لأحكام هذا القانون يعتبر قرار وقف التنفيذ في هذه الحالة ملغى حكماً.[1]

كما أجازت المادة (29/أ-1) من قانون قضاء الإداري الجديد على سبيل الإستثناء الطعن في القرارات الصادرة في الأمور المستعجلة حتى ولو كانت صادرة أثناء السير في الدعوى ولم ينتهي بها الخصومة، وحددت الفقرة (ب) من المادة المذكورة مدة الطعن في القرارات المستعجلة الصادر أثناء السير في الدعوى بخمسة عشر يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور القرار أو تبليغه حسب مقتضى الحال.[2]

ويرى أستاذنا الدكتور / محمد وليد العبادي أن الحكم الذي يصدر في طلب وقف التنفيذ وإن كان حكماً مؤقتاً فإنه لا يقيد المحكمة عند الفصل في طلب الإلغاء، إلا أن الحكم بوقف التنفيذ يعتبر حكماً قطعياً فيما فصل فيه، وعلى ذلك يكون قابلاً للطعن عليه إستقلالاً لأن الحكم الذي يصدر في طلب وقف التنفيذ وإن كان لا يمس أصل طلب الإلغاء فلا يقيد المحكمة عند نظر طلب الإلغاء، ومن ثم يكون الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ يظل مع ذلك حكماً قطعياً له مقومات الأحكام وخصائصها ويحوز حجية تلك الأحكام بخصوص موضوع الطلب ذاته الباحث في صحة هذا الرأي لاسيما وأنه يتفق مع ما نص عليه المشرع الأردني في المادتين السادسة والتاسعة والعشرون من قانون القضاء الإداري آنف الذكر.[3]

أما عن مدى حرية المحكمة عند التعرض للفصل في طلب إلغاء القرار الإداري في ضوء ما تقرره القاعدة العامة آنفة الذكر من أن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ لا يقيدها عند التعرض للفصل في طلب الإلغاء فيرى أستاذنا الدكتور سليمان الطماوي ويؤيده في ذلك الدكتور/ محمد وليد العبادي بأن طبيعة إجراء وقف التنفيذ توجب أن تحتفظ المحكمة بكامل حريتها في إلغاء القرار الإداري أو عدم إلغائه بصرف النظر عن حكمها الصادر بوقف التنفيذ حتى لا يكون حكمها المستعجل والسريع في طلب وقف التنفيذ حائلاً بينها وبين إعمال حكم القانون السليم فيما يتعلق

---

[1] يراجع في ذلك المادة (6/د) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.
[2] يراجع في ذلك المادتين (29) من قانون القضاء الاداري الاردني رقم 27 لسنة 2014.
[3] د. محمد وليد العبادي – مرجع سابق – ص395 – ويراجع في ذلك المادتين (6 ، 29) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014

بمشروعية القرار المطلوب إلغائه.....، ووقف التنفيذ وإن كان يتم بحكم إلا أنه إجراء وقتي يظل معلقاً على نتيجة الحكم في طلب الإلغاء فيزول كل أثر للحكم بوقف التنفيذ إذا تم القضاء برفض الدعوى موضوعاً لأنه يصبح غير ذي موضوع إذا تم الحكم بإلغاء القرار، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في الطعن المقدم أمامها على حكم محكمة القضاء الإداري.[1]

ومن خلال ما أسلفنا بيانه يتبين لنا أن الفقه الإداري المصري والأردني والكويتي وكذلك قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية قد استقروا على أن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو حكم قطعي وله مقومات الأحكام وخصائصها ويجوز حجية الأحكام في خصوص موضوع الطلب ذاته ولو كان مؤقت بطبيعته، كما يجوز هذه الحجية من باب أولى بالنسبة لما فصلت فيه المحكمة التي أصدرته من مسائل فرعية قبل البت في موضوع الطلب.....، لاسيما وأن حكم وقف التنفيذ يظل محتفظاً بطبيعته المؤقتة ويظل معلقاً على نتيجة الحكم في طلب الإلغاء.

أما عن حجية الحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري ومنها القرارات التأديبية فقد نصت (19/ه) من قانون القضاء الإداري الجديد آنف الذكر على أن (تصدر المحكمة الإدارية حكمها في الدعوى بإجماع أو بأكثرية أراء الهيئة الحاكمة على أن يسجل المخالف رأيه في الحكم خطياً).[2]

تقييم الفرضية: ومن خلال ما أسلفنا بيانه في هذا المطلب من الدراسة يكون قد تبين لنا أن الطعن القضائي يعتبر الملاذ الأخير والأهم للموظف كضمانة لاحقة لتوقيع العقوبة التأديبية بحقه.

ثالثاً: مميزات الوضع في الكويت بالنسبة للتظلم من القرار التأديبي والطعن عليه بالإلغاء أمام القضاء:

1) قدر المشرع الكويتي أهمية التظلم في حسم المنازعات التي تثور بين الإدارة وموظفيها وعلى ذلك أوجب على الموظف التظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها قبل إتخاذ طريق الطعن القضائي، وهذا أدى إلى عدم إنتهاء دور الإدارة عند توقيع العقوبة التأديبية على الموظفين بل جعل لها دور حيوي وهام بعد توقيع

---

[1] د. محمد وليد العبادي – مرجع سابق – من ص 395-398 – وهامش رقم (1) ص 396 ، 397.
[2] المادة (19/هـ) من قانون القضاء الإداري الأردني رقم 27 لسنة 2014.

تلك العقوبة ويتمثل هذا الدور في تلقيها التظلمات التي يقدمها هؤلاء الموظفين طعناً في تلك القرارات وهو الأمر الذي قد يتحقق معه للإدارة الرقابة الإدارية المجدية على تلك القرارات لحماية مبدأ المشروعية.

2) كما جعل المشرع الكويتي الجهة الإدارية التي أصدرت القرار التأديبي على الموظفين والسلطة الرئاسية لتلك الجهة هما المختصين بنظر التظلمات التي يقدمها هؤلاء الموظفين طعناً في تلك القرارات، كما أعتبر الجهة الإدارية أو السلطة الرئاسية لها خصم شريف ينبغي عليها نظر تلك التظلمات وبحثها وتمحيصها بطريقة متأنية وبدون تسرع أو عناد بما يحقق رفع الظلم عن الموظف وإعطاء الحق لأصحابه دون تكبدهم مشقة القضاء وإجراءاته وتكاليفه المادية من جهة، ومن جهة أخرى تحقيق الصالح العام، وصولاً لتحقيق العدالة الإدارية بأيسر السبل والتيسير على الموظفين من إتباع الإجراءات القضائية الطويلة التي قد ترهقهم.

3) وحتى تتحقق الضمانة المترتبة على التظلم على النحو سالف الذكر فقد أوجب المشرع الكويتي بمقتضى المرسوم الخاص الصادر بشأن إجراء التظلم من القرارات الإدارية والبت فيه الصادر بتاريخ 1981/10/5 البيانات التي يجب أن يشتمل عليها التظلم ومواعيده والإجراءات التي يجب على الموظف والإدارة إتباعها بشأن طريقة تسليم وإستلام تلك التظلمات.

4) وعلى الرغم من المميزات التي أحاطت التظلم وفقاً للوضع في دولة الكويت الذي أسلفنا بيانه، إلا أن المشرع الكويتي قد قام بدون أي مبرر بالتمييز بين نوعين من التظلمات من القرارات التأديبية الموقعة على الموظف حيث قام بالنص على النوع الأول في البند الرابع من المادة الأولى بالقانون رقم 20 لسنة 1981 الصادر بشأن إنشاء دائرة إدارية بالمحكمة الكلية والصادر بشأن إجراءاتها مرسوم خاص في تاريخ 1981/10/5، أما النوع الثاني من تلك التظلمات فهو التظلم المنصوص عليه بالمادة (66) من نظام الخدمة المدنية الكويتي المتعلق بعقوبة الفصل في الخدمة.

5) كما يؤخذ على مبدأ إلزامية التظلم الذي يتبناه المشرع والقضاء الكويتي (التظلم الوجوبي) بشأن كافة القرارات الإدارية ومنها العقوبات التأديبية بأنه تحكم غريب لاسيما وأن هذا الإلزام يؤدي بلا شك إلى إطالة مدة التقاضي، وكان من الأفضل ترك حرية الإختيار وفقاً لتقديره الشخصي لمصلحته إن شاء تظلم للإدارة وأن لم يشاء يكون له حق اللجوء للقضاء.

6) ويعتقد الباحث أن التظلم كضمانة إجرائيه تأديبية للموظف وفقاً للوضع في دولة الكويت فإنه وعلى الرغم من تميزه ببعض المميزات التي أسلفنا بيانها إلا أنه لا يحقق الغاية المرجوة منه بالنسبة للموظف بشكل كامل لاسيما وأن التشريع الكويتي لم يلزم الإدارة بإخطار الموظف بحقه في التظلم من القرارات التأديبية ويؤدي ذلك في أغلب الأحيان إلى تفويت فرصة الموظف في الاستفادة من التظلم كضمانة لاحقة على توقيع العقوبة التأديبية عليه وهذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى فإن الاختصاص الذي منحه المشرع الكويتي للسلطة التأديبية مصدرة القرار التأديبي أو السلطة الرئاسية لها بنظر وبحث التظلمات التي يتقدم بها الموظفين من القرارات التأديبية الموقعة عليهم يجعل من تلك السلطة الخصم والحكم في وقت واحد، وفي هذه الحالة يكون من الصعب على هذه السلطة أن تتراجع في القرار السابق إصداره منها عند نظرها للتظلم، ولذلك كان من الأجدر أن يكون الإختصاص بنظر تلك التظلمات إلى جهة محايدة تحقيقاً لمقتضيات العدالة ومصلحة الموظف في نفس الوقت.

7) أما بالنسبة للميزات التي يتميز بها الطعن القضائي كضمانة إجرائية لاحقة لتوقيع العقوبة التأديبية على الموظف وفقاً للوضع في دولة الكويت على النحو الذي أسلفنا بيانه في هذه الدراسة فأنه يمثل جوهر إختصاص الدائرة الإدارية في دولة الكويت ومن أهم الأسباب الرئيسية لإنشاء تلك الدائرة سنة 1981 وتأسيساً على ذلك أضاف المشرع الكويتي إلغاء القرارات التأديبية إلى إختصاصات هذه الدائرة في البند الرابع من المادة الأولى بقانون إنشائها رقم 20 لسنة 1981.

8) وبإعتبار القضاء الإداري الكويتي حديث النشأة بمقارنته بالدول الأخرى مثل فرنسا ومصر إلا أنه قد تحقق معه نوع من أنواع الرقابة القضائية على القرارات التأديبية التي توقعها الإدارة على الموظفين لاسيما وأن ضمانة الرقابة القضائية على سلطة الإدارة بشأن إصدارها لتلك القرارات يعتبر الملاذ الأخير بالنسبة للموظف عندما لا تسعفه الضمانات الأخرى في تحقيق ما يهدف إليه من إلغاء العقوبة التأديبية الصادرة بحقه.

9) قام القضاء الإداري الكويتي كقضاء مشروعية ومنذ إنشاء الدائرة الإدارية آنفة الذكر بترسيخ العديد من المبادئ الأساسية والتي إلتزم بها هذا القضاء وألزم بها الجهات التأديبية، كما توسع هذا القضاء في اختصاصاته المنصوص عليها بقانون إنشائه، وهذا يمثل نقلة نوعية محمودة وضمانة هامة وأساسية للموظف في الفترة الأخيرة.

10) حدد المشرع الكويتي الطعون القضائية في القرارات التأديبية وأنـــاط الإختصـــاص بنظرها للدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية، كما حدد مواعيد وإجراءات تلك الطعون وشروط قبولها والأسباب التي يجب أن تستند إليها حتى تتحقق الغاية والهدف من رقابـــة قضـــاء المشروعية على تلك القرارات كضمانة أخيرة للموظف علـــى إصـــدار الإدارة للعقوبـــة التأديبية بحقه.

11) كما تمثل الضمانة القضائية في دولة الكويت قيد على حريـــة الإدارة فـــي تقـــدير الأسباب التي تحقق لها ممارسة إختصاصاتها وإختبار الوسيلة والإجراءات التي تتناســـب مع ممارستها لتلك الاختصاصات، ولذلك تعتبر الضمانة القضائية اللاحقة علـــى إصـــدار تلك الإدارة لقراراتها التأديبية على موظفيها وفقاً لسلطتها التقديرية مـــن أهـــم وأفضـــل الضمانات التي قررها المشرع الكويتي سواء بالنسبة للموظف أو بالنسبة للسلطة التأديبية مصدرة تلك القرارات، حيث يحق للموظف بمقتضى هذه الضمانة القضائية آنفـــة الـــذكر إقامة طعن بالإلغاء في القرار التأديبي الصادر بحقه والمطالبة بالتعويض عن ما أصـــابه من أضرار بسبب هذا القرار أمام القضاء إذا تبين له أن الإدارة لم تنصفه في تظلمه وذلك إستكمالاً لحق الدفاع الذي يتمتع به الموظف بصفة أصلية لكي يمارس عمله في طمأنينـــة وإستقرار متأكداً بأنه لن تهدر حقوقه، كما تعطي تلك الضمانة للإدارة الفرصة الكافية في تقيد وبحث وتمحيص دفوع ودفاع الموظف سواء الذي أبداه أمام سلطة التحقيـــق أو فـــي تظلمه وبالتالي يكون لدى الإدارة الوقت الكافي للرد على كافة ما أبداه الموظف بناء على حجج وأسانيد واقعية وقانونية كوسيلة للدفاع عن قرارها التأديبي الذي تم الطعن عليه من الموظف أمام القضاء.

12) لقد أخذ المشرع الكويتي بنظام القضاء الموحد بإصداره للقـــانون رقـــم 20 لســـنة 1981 الصادر بشأن إنشاء دائرة إدارية بالمحكمة الكلية للنظر في المنازعات الإداريـــة والذي نص في مادته الأولى (على أن تنشأ بالمحكمة الكلية دائرة إدارية أو أكثر تشـــكل من ثلاثة قضاة وتشتمل إلى غرفة أو أكثر حسب الحاجة..) ، وعلـــى ذلـــك فإنـــه مـــن المتلاحظ على المشرع الكويتي عدم الرغبة في إنشاء قضاء إداري مستقل والأخذ بشـــكل صريح بنظام القضاء المزدوج، ولعل السبب يرجع في ذلك إلى قلة عـــدد ســـكان دولـــة الكويت آنذاك وإلى حداثة هذه التجربة خاصة وأن غالبية دول الخليج العربي لا تعـــرف نظام القضاء المزدوج.

ويرى الباحث أنه من الأفضل إنشاء محكمة إدارية مستقلة في دولة الكويت وليس مجرد دائرة إدارية في إحدى محاكم القضاء العادي، ويتمنى من المشرع الكويتي التدخل لإنشاء محكمة إدارية مستقلة ومجلس دولة على النحو المأخوذ به في فرنسا ومصر وأصبح مأخوذ به في الأردن خاصة وأن عدد المنازعات الإدارية قد أصبح في تزايد مستمر بدولة الكويت وهو الأمر الذي يقتضي بالضرورة وجود قضاة متخصصين في المجال الإداري لاسيما وأن المادة (171) من الدستور الكويتي تقضي بأنه (يجوز بقانون إنشاء مجلس دولة يختص بوظائف القضاء الإداري والإفتاء والصياغة).

رابعاً: مميزات الوضع في الأردن بالنسبة للتظلم من القرارات التأديبية والطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء:

- حقق التظلم في النظام الأردني تعزيز مبدأ الشفافية والعدالة والمساءلة وتكافؤ الفرص فيما يتعلق بحقوق الموظف.
- فتح قنوات الإتصال بين الموظفين من جهة ومختلف مستويات الإدارة من جهة أخرى في الحالات التي تتطلب ذلك.
- الحد من المخالفات والتجاوزات المتعلقة بحقوق الموظف أو واجباته والتزاماته وضوابط العمل والسلوك الوظيفي.
- إتخاذ الإجراءات وتطويرها بما يمنع من تكرار التجاوزات والمخالفات ويساهم في مكافحة الفساد.

2) وحتى يحقق التظلم الهدف والغاية المقصودة منه بشكل ما سواء بالنسبة للموظف أو الإدارة فقد رسم المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية الجديد آنف الذكر الشروط والأوضاع الخاصة التي يجب توافرها في هذا التظلم وإقتران مخالفة تلك الشروط والأوضاع بجزاء تأديبي للحد من الكم الهائل من التظلمات الذي يتقدم به ذوي الشأن والتي غالباً ما يكون قصدهم منها الإساءة الشخصية أو الكيد سواء للسلطة مصدره القرار التأديبي أو للجهة الإدارية الرئاسية الأعلى مباشرة لتلك السلطة أو لأي أشخاص آخرين، وهذا يجعل الموظف المتظلم حريصاً على أخذ فرصة من التمهل والتروي والتحرز والتبصر في الإطلاع على الأنظمة والتعليمات

والتأكد من صحة الأسباب والمعلومات التي يبني عليها تظلمه من القرار التــأديبي الصادر بحقه.

3) وعلى الرغم من المميزات المترتبة على التظلم في النظام الأردني على النحــو آنف الذكر إلا أنه قد تلاحظ لنا أن المشرع قد جعل مدة الميعاد القــانوني المقــرر قانوناً للتظلم ستين يوماً بدءاً من تاريخ صدور القرار التأديبي لا من تاريخ تبليغــه للموظف، وهذا يعتبر خروجاً بدون أي مبرر على المبادئ العامة التي تقضي بــأن مدة الطعن تبدأ من تاريخ العلم اليقيني بالقرار.

4) كما تلاحظ لنا أن قضاء محكمة العدل العليا في تطبيقاته القضائية قد استقر على عدم إقرار أي نوع من أنواع التظلمات سواء الاختيارية أو الولائيــة أو الرئاســية كسبب للإحتفاظ بالميعاد لصاحب المصلحة وقصرت ذلك فقط على التظلم الوجوبي أو الإجباري المنصوص عليه في القانون، وأكدت على أن الإعتراض الذي يقطــع المدة هو الإعتراض الذي ينظمه القانون، وليس ذلك فحسب بل قد أستقرت أيضــاً وبدون أي مبرر على رفض التظلم الإختياري وعدم إقراره بمــا لا يتوافــق مــع المصلحة العامة ولا مع مصلحة الموظف في تقديم هذا التظلم خلال المدة المقــررة للإلغاء، إلا أن قانون القضاء الإداري الأردني قد حسم ذلــك واعتبــر القــرارات الإدارية جميعها قابلة للطعن بدعوى الإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري وعدد على سبيل المثال الطعون والطلبات وهذا يعتبر بذاته توسيعاً لقاعدة الإختصــاص بمــا يشمل بمقتصى (المادة 5/أ- بند6) الطعون التي يقدمها أي متضرر لطلب إلغاء أي نظام أو تعليمات أو قرار والمستندة إلى مخالفة النظام للقانون الصادر بمقتضــاه أو مخالفة القرار للقانون أو النظام أو التعليمات التي صدر بالإستناد إليها، وهذا يعتبر خطوة محمودة من المشرع الأردني في تحقيق ضمانة أفضل سواء بالنسبة للموظف أو المصلحة العامة.

6) أما فيما يتعلق بالخصومة في دعوى الإلغاء فقد راعى المشرع الأردنــي فــي قانون القضاء الإداري الجديد آنف الذكر أن يكون الخصم في دعــوى الإلغــاء أو الدعوى الإداري والتي تختص بنظرها المحكمة الإدارية بمقتضى القوانين الأخرى هو صاحب الصلاحية في إصدار القرار الطعين أو من أصدره بالنيابة عنه وذلــك

وفقاً للحكم المستحدث الذي نصت عليه المادة (7/أ) من القانون آنف الذكر، وهذا يمثل نقله نوعية وخطوة محمودة من المشرع الأردني لاسيما وأن قضاء محكمة العدل العليا منذ تأسيسه وما بعد ذلك كان يستند إلى نص المادة (10) من قانون محكمة العدل العليا لسنة 1992 في رد الدعوى شكلاً إذا كانت مقامة على غير شخص مصدر القرار والذي يعتبر مصدر الحقيقي لذلك القرار وليس صاحب الصلاحية، وعلى ذلك كان يتم القضاء برد الكثير من الدعاوى شكلاً بسبب عدم صحة الخصومة.

7) وقد يتميز قانون القضاء الأردني الجديد آنف الذكر بإضافة عيب السبب إلى أسباب دعوى الإلغاء بمقتضى البند الخامس من المادة (7/أ) وهذا يعتبر أيضاً خطوة محمودة من المشرع الأردني بحسبان أن السلطة التقديرية للإدارة تعتبر قيداً على مبدأ المشروعية وهذا يعني منح الإدارة حرية اكبر في الاختيار عند القيام بمهامها وممارسة إختصاصاتها وهذا يعطيها مرونة أكثر وفي المقابل فإنه ينبغي فرص الرقابة القضائية على السبب والتي لا يكفي لتحفظها أن يكون موجوداً فقط بل يجب أن يكون صحيحاً أيضاً من الناحية القانونية ومبرراً لإتخاذ وإصدار القرار الإداري، أما المادة (10) من قانون محكمة العدل العليا الملغي والتي كانت تشترط إستناد دعوى الإلغاء على سبب أو أكثر من الأسباب المحددة فيها فقد كانت خالية من عيب السبب والنتيجة آنفة الذكر، وعلى ذلك فإن تقنين عيب السبب على النحو الوارد بقانون القضاء الإداري الجديد قد لا يقيد من حرية الإدارة عند ممارستها لسلطتها التقديرية ولكنه بلا شك يعطي للقضاء الإداري في الأردن قدر أكبر من الرقابة على أعمال الإدارة.

كما يتميز قانون القضاء الإداري الأردني الجديد الذي أسلفنا بيانه بإحتسابه مدة الطعن حيث جعلها تبدأ من اليوم التالي لتاريخ تبليغ القرار الإداري أو نشره بالجريدة الرسمية أو بأي وسيلة أخرى بما في ذلك (الوسائل الإلكترونية) والتي تعتبر من الطرفق المستحدثة للتبليغ، وذلك إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار الإداري من هذا التاريخ أو يقضي تبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة وذلك مراعاة مع ما ورد في أي قانون أخر، وكذلك الأمر في حال إمتناع الجهة الإدارية أو رفضها

إتخاذ القرار (القرار الإداري السلبي) فإن مدة الطعن تبدأ أيضاً من اليـوم التـالي لتاريخ تقديم الطلب الخطي لجهة إتخاذ القرار وذلك وفقاً للمادة (8/أ ، هـ) ، وهذا يعتبر ميزه أفضل وخطوة محمودة من المشرع الأردني من التي كـان منصـوص عليها بالمادة (12/أـب) من قانون محكمة العدل العليا لسنة 1992 والتـي كانـت تحتسب يوم التبليغ أو النشر ضمن مدة الطعن ومجرياً للميعاد سواء في حالة صدور القرار بالرفض أو الإمتناع.

8) وقد اعتبر المشرع الأردني وفقاً للمادة (8/ز) من قانون القضاء الإداري الجديد (القوة القاهرة، ورفع الدعوى إلى محكمة غير مختصة، وتقديم طلب تأجيل الرسوم) حالات توقف ميعاد الطعن المنصوص عليه بالفقرات (أ ، ب ، ج) من ذات المـادة المذكورة، وعلى ذلك يكون القانون الجديد آنف الذكر قد أضاف حالتين يتوقف معها ميعاد الطعن لم يكن منصوص عليهما من قبل في قانون محكمة العدل العليـا همـا القوة القاهرة وتقديم الطعن إلى محكمة غير مختصة.

9) أجاز قانون القضاء الإداري الجديد تقديم الطعن في القرار الإداري الأصلي رغم وقوع التظلم ولكن خلال مدة الطعن المقررة قانوناً الإداري الطعين إذا كان التشريع ينص على جواز التظلم من القرار وذلك وفقاً للمادة (8/ج)، أما إذا نص التشـريع على وجوب التظلم من القرار فلا يجوز الطعن في هذا القـرار أمـام المحكمـة الإدارية إلا بعد إجراء هذا التظلم وبذلك يكون القرار الصادر في التظلم هو الخاضع للطعن وذلك وفقاً للفقرة (د) من ذات المادة آنفة الذكر، وذلك على خلاف ما كـان مستقر عليه بقضاء محكمة العدل العليا والذي كان يقضي بأن وقوع الـتظلم علـى القرار الإداري لا يمنع من تقديم الطعن في القرار الأصلي لدى المحكمة، أمـا إذا نص القانون على جواز الاعتراض خاصة في الاجراءات التأديبية- أو جواز التظلم فإن القرار الإداري الصادر بنتيجة الإعتراض أو التظلم هو الـذي يقبـل الطعـن بإعتبار أن الإعتراض أو التظلم في هذه الحالة يجعل من القرار الذي وقـع عليـه الاعتراض أو التظلم غير نهائي وأن القرار الصادر بنتيجة الإعتراض أو التظلم هو القرار الذي يمس المركز القانون للطاعن.

10) وقد استحدث المشرع الأردني نص جديد في المادة (41) من قانون القضاء الإداري الجديد حيث نصت تلك المادة على أنه (في الحالات المنصوص عليها في هذا القانون تسري أحكام قانون أصول المحاكمات المدنية وبما يتلاءم مع طبيعة القضاء الإداري)، وهذه المادة كان لا مثيل لها في قانون محكمة العدل العليا ولم يجري العمل بمثل هذا النص أو بمضمونه، وهذه خطوة محمودة من المشرع الأردني لاسيما وأن الإجراءات أو الأصول المتبعة أمام المحاكم الإدارية لها طبيعة خاصة من حيث ذاتيتها وأصالتها فهي قواعد وإجراءات أصيلة ولا تعتبر إستثناء من الأصول المدنية، كما أن القاضي الإداري ليس ملزماً بالرجوع إلى الإجراءات أو الأصول المدنية وإنما له الحق في ذلك إختباراً للإستئناس بإعتبارها تطبيقاً لقواعد العدالة، وعلى ذلك فإن تضمين قانون القضاء الإداري هذا النض المستحدث يجعل من التطبيق القضائي للمحاكم الإدارية والمحكمة الإدارية العليا العمل على بيان وتطبيق ما يتلائم مع طبيعة القضاء الإداري من الإجراءات الواردة في الأصول المدنية ويمكن العمل بها أمام المحاكم الإدارية.

11) وأخيراً يتميز النظام الأردني في قانون القضاء الإداري الجديد بأنه قام بتوسيع قاعدة إختصاص المحاكم الإدارية حيث أضاف إلى اختصاصها المنصوص عليه بالمادة (5) وهي الطعون التي تعتبر من إختصاص المحكمة الإدارية بموجب أي قانون أخر فقد أسند إليها أيضاً الإختصاص بالنظر في جميع الدعاوى التي كانت من إختصاص محكمة العدل العليا بموجب التشريعات النافذة قبل نفاذ أحكام قانون القضاء الإداري أي قبل تاريخ 2014/10/16 وذلك وفقاً للمادة (39/ب) من القانون المذكور، ووفقاً للفقرة (أ) من المادة المذكورة فقد أحيلت كافة الدعاوى التي كانت منظورة أمام محكمة العدل العليا إلى المحكمة الإدارية للسير فيها من النقطة التي وصلت إليها، وعلى ذلك يكون القرار الصادرة من المحكمة الإدارية في تلك الدعاوى قابلاً للطعن عليه أمام المحكمة الإدارية العليا لاسيما وأن المادة (43) من قانون القضاء الإداري قد نصت على إلغاء قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992.

خامساً: أوجه الاختلاف بين الوضعين الكويتي والأردني:

1) جعل المشرع الكويتي الجهة الإدارية مصدرة القرار التـأديبي أو السـلطة الرئاسية لتلك الجهة هما أصحاب الإختصاص بنظر التظلمات التي يقدمها الموظفين طعناً في تلك القرارات، وألغى مجالس التأديب، أما المشرع الأردني فقد جعل هـذا الاختصاص للسلطة مصدرة القرار أو إلى رئيسها الإداري الأعلى مباشرة، وإلـى لجان مجالس التأديب.

2) وفقاً للوضع الكويتي يعتبر التظلم وجوبياً في جميع الأحوال لقبـول الطعـن بالإلغاء، أما في الأردن فقد أجاز قانون القضاء الإداري الجديد الطعن في القـرار الإداري الأصلي رغم وقوع التظلم ولكن خلال مدة الطعن المحددة بالقانون للقـرار الإداري الطعين إذا كان التشريع بنص على جواز التظلم من القرار، أما إذا نـص التشريع على وجوب التظلم من القرار فلا يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الإداريـة إلا بعد إجراء هذا التظلم بإعتبار أن القرار الصادر بنتيجة التظلم هو القرار الخاضع للطعن وذلك وفقاً للمادة (8/ج،د) من القانون آنف الذكر.

3) وفقاً للوضع الكويتي يجوز الطعن على قرارات التوكيد الصادرة عن الإدارة وذلك على خلاف الوضع الأردني الذي على عدم قبول الطعن على تلك القرارات.

4) وفقاً للوضع الكويتي يعتبر التظلم بأنواعه المختلفة سبباً لإمتداد الميعاد سواء كان هذا التظلم وجوبياً أو إختيارياً أو رئاسياً أو ولائياً، وذلك على خلاف الوضـع الأردني الذي لا يعتد إلا بالتظلم الوجوبي كسـبب للأحتفـاظ بالميعـاد لصـاحب المصلحة.

5) وفقاً للوضع الأردني ووفقاً للمادة (164) من نظام الخدمة المدنيـة الجديـد وضماناً للحيادية والشفافية فقد أوجبت على كل وزير أن يقوم بتشكيل لجنة خاصـة في الدائرة للنظر في التظلمات وإعلام المتظلم خطياً بنتيجة تظلمه، وهذا لا يقابلـه نص في الوضع الكويتي.

6) وفقاً للوضع الكويتي يوجد تمييز بين نوعين من التظلمات مـن القـرارات التأديبية الموقعة على الموظف الأول منهما منصوص عليه بالبند الرابع من المـادة الأولى من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 الصادر بشأن إنشاء دائرة إداريـة

بالمحكمة الكلية والتي أصدر المشرع الكويتي بإجراءات التظلم من تلك القـرارات التأديبية والبت فيها مرسوم خاص بتاريخ 1981/10/5، أما النـوع الثـاني مـن التظلمات يتمثل في التظلم من عقوبة الفصل من الخدمة المنصوص عليها بالمـادة (66) من نظام الخدمة المدنية حيث جعل المشرع الاختصاص بنظر هذا النوع من التظلمات لمجلس الخدمة المدنية، وذلك على خلاف الوضع في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 82 لسنة 2013 الذي جاء خالياً من تلك التفرقة.

7) وفقاً لنظام الخدمة المدنية الأردني الجديد أنف الذكر قصد المشرع الأردنـي رسم شروط وأوضاع خاصة بالتظلم وإقتران مخالفة تلك الشروط والأوضاع بجزاء تأديبي للحد من الكم الهائل من التظلمات التي يتقدم بها ذوي الشأن والتي غالباً مـا يكون قصدهم منها هو الكيد أو الأساءة الشخصية سواء للسلطة التأديبيـة مصـدرة القرار أو للجهة الإدارية الرئاسية الأعلى مباشرة لتلـك السـلطة أو أي أشـخاص آخرين، وهذا لا يقابله نص في التشريع الكويتي.

8) وفقاً للوضع في الأردن فأنه بصدور قانون القضاء الإداري الجديد رقـم 27 لسنة 2014 أصبح يوجد قضاء متخصص في القضاء الإداري، أما في دولة الكويت ما زال الاختصاص بنظر دعاوى الإلغاء والتعويض عنها للدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية .

9) وفقاً للوضع الأردني فقد أضاف قانون القضاء الإداري الجديد عيب السبب الى أسباب دعوى الإلغاء بموجب نص البند الخامس من المـادة (7/أ) وهـذا وضـع مستحدث في التشريع الأردني، أما في دولة الكويت لا يعتبر عيب السبب من أسباب المنصوص عليها بالمادة الرابعة من المرسوم بقانون رقم 20 لسنة 1981 الكويتي.

10) فيما يتعلق بطلبات التعويض فأنه وفقاً للمادة (5/ب) مـن قـانون القضـاء الإداري الجديد تنحصر صلاحية المحكمة الإدارية بنظر طلبـات التعـويض عـن القرارات والإجراءات الإدارية بالطلبات التبعية فقط أي التي تقـام تبعـاً لـدعوى الإلغاء، وذلك على خلاف الوضع في دولة الكويت الذي يشمل طلبـات التعـويض التي تقدم إلى المحكمة بصفة أصلية أو تبعية وهو ذات المسلك الذي كانت تسـلكه محكمة العدل العليا الأردنية قبل صدور القانون الجديد آنف الذكر.

سادساً: رأي الباحث في أوجه الاختلاف بين الوضعين الكويتي والأردني:

1) بالنسبة لوجه الاختلاف الأول والمرتبط بوجه الاختلاف السادس فإن الوضع الأردني يحقق ضمانة أفضل بالنسبة للموظف نظراً لما تقضي به المادة (164) من نظام الخدمة المدنية الأردني الجديد رقم 82 لسنة 2013 من ضمان الحيادية والشفافية في نظر تظلمات الموظفين من خلال قيام كل وزير بتشكيل لجنة خاصة في الدائرة للنظر في تلك التظلمات وإعلام الموظف خطياً بنتيجة تظلمه، وعلى ذلك يتمنى الباحث من المشرع الكويتي أن يتخذ نفس المسلك الذي سلكه المشرع الأردني في هذا الشأن.

2) وبالنسبة لوجه الاختلاف الثاني يرى الباحث أن الوضع الأردني بتفرقته بين التظلم الجوازي والتظلم الوجوبي على النحو المنصوص عليه بالمادة (8/ج،د) من قانون القضاء الإداري الجديد يحقق ضمانة أفضل للموظف عن نظيره الكويتي الذي لا يعترف إلا بالتظلم الوجوبي في جميع الأحوال.

3) أما وجه الاختلاف الثالث فيرى الباحث أن الوضع الأردني يحقق ضمانة أفضل سواء بالنسبة للإدارة أو الموظف لاسيما وأن القرار التوكيدي لم يصدر بناء على تحقيق جديد في أمور استحدثت بعد صدور القرار الذي سبق التظلم منه لاسيما وأن تكرار التظلمات والإعتراضات على القرار الأول يطيل أمد التقاضي ويجعل باب الطعن مفتوحاً بدون أي مبرر.

4) أما بالنسبة لوجه الإختلاف الرابع يرى الباحث أن الوضع الكويتي يحقق ضمانة أفضل بالنسبة للموظف عن نظيره الأردني لاسيما وأن الأول جعل من التظلم بأنواعه المختلفة سبباً لإمتداد ميعاد الطعن تحقيقاً لمصلحة الموظف المتظلم وللصالح العام.

5) أما فيما يتعلق بوجه الاختلاف الخامس يعتبر الوضع الأردني أفضل من نظيره الكويتي لاسيما وأنه لا يوجد ثمة مبرر للتفرقة بين أنواع التظلمات المتعلقة بالعقوبات التأديبية طالما أن القضاء يمارس رقابته على إصدار الإدارة لتلك القرارات.

6) أما بالنسبة لوجه الاختلاف السادس فيعتبر الوضع الأردني أفضل من نظيره الكويتي لاسيما وأن اقتران مخالفة الشروط والأوضاع المقررة قانوناً للتظلم يحد من كثرة التظلمات ويجعل الموظف في أشد الحذر والتبصر من إساءة استخدامه للتظلم، ويتمنى الباحث من المشرع الكويتي أن يتدخل ويتخذ نفس المسلك الذي سلكه المشرع الأردني في هذا الشأن حتى تتحقق الغاية والهدف من التظلمات الجدية التي تتحقق بها المصلحة الفعلية للمتظلم والتي لا يقصد بها الكيد سواء للسلطة مصدرة القرار التأديبي أو سلطتها الرئاسية أو لأي شخص آخر.

7) أما فيما يتعلق بوجه الاختلاف السابع يرى الباحث أن الوضع الأردني أصبح أفضل من نظيره الكويتي بصدور قانون القضاء الإداري الجديد رقم 27 لسنة 2014 وما قد يترتب على ذلك من جود قضاء مزدوج وقاضي إداري مستقل ومتخصص في هذا المجال، ويتمنى الباحث من المشرع الكويتي التدخل لإتخاذ نفس المسلك الذي سلكه المشرع الأردني على النحو آنف الذكر لاسيما وأنه لا يمكن القول بأن دولة الكويت تأخذ بنظام القضاء المزدوج في ظل وجود دائرة إدارية بمحكمة كلية.

8) أما بالنسبة لوجه الاختلاف الثامن يرى الباحث أن الوضع الكويتي يحقق ضمانة أفضل للموظف عن نظيره الأردني، وكان من الأجدر بالمشرع الأردني نسخ المادة (9/ب) من قانون محكمة العدل العليا رقم 12 لسنة 1992 والتي كانت تشمل طلبات التعويض التي تقدم للمحكمة بصفة أصلية أو تبعية وما يبنى على ذلك في ضوء هذا النص من إمكانية تقديم طلب التعويض إلى المحكمة حتى بعد مرور الزمان المانع من سماع دعوى الإلغاء، وذلك بدلاً من نص المادة (5/ب) من قانون القضاء الإداري الجديد رقم 27 لسنة 2014 والتي حصرت صلاحية المحكمة الإدارية بنظر طلبات التعويض عن القرارات والإجراءات الإدارية بالطلبات التي تقام تبعاً لدعوى الإلغاء فقط وهو ما يجعل الاختصاص بنظر دعوى التعويض للقضاء المدني بعد مرور مدة قبول الطعن بالقرار أو الإجراء أو التصرف الإداري وفقاً للتقادم الطويل.

9) أما بالنسبة لوجه الاختلاف التاسع يرى الباحث أن المشرع الأردني قد خطى خطوة محمودة بإضافته (عيب السبب) بالإضافة إلى الأسباب الأربعة الاخرى، ويتمنى الباحث من المشرع الكويتي أن يحذو حذو نظيره الأردني في هذا الشأن.

10) يرى الباحث بشان وجه الاختلاف العاشر أن الموقف الذي اتخذه المشرع الكويتي أفضل من نظيره الأردني لان الأول يحقق ضمانة أفضل للموظف.

الخاتمة

لقد تبنى المشرع الكويتي النظام الرئاسي في تنظيمه للسلطة التأديبية بينما تبنى المشرع الأردني النظام شبه القضائي في تنظيمه لتلك السلطة، وسواء كان هذا التأديب رئاسياً أو شبه قضائياً أو قضائياً فإنه يتعين إحاطة كل نظام بمجموعة من الضمانات التأديبية الهامة والرئيسية والتي يجب إحترامها في كافة الأنظمة التأديبية، إلا أن هناك فوارق في بعض الضمانات التأديبية تبعاً للنظام التأديبي المأخوذ به في كل دولة من دولتي الدراسة الكويت والأردن من أبرزها تلك الضمانة المتعلقة بمبدأ الحيدة التي يجد تطبيقه في النظام شبه القضائي بينما يتعذر إعماله في الأنظمة التأديبية الرئاسية لاسيما وأنه لا يوجد فصل بين سلطتي التحقيق وتوقيع العقوبة التأديبية أو وجود أسباب رد أو عدم صلاحية يقررها القانون يمكن الإستناد عليها في تنحية صاحب الإختصاص بتوقيع الجزاء.

النتائـــــــج

1) لقد ترتب على عدم حصر الجرائم التأديبية أو المسلكية في دولتي الدراسة الكويـت والأردن منح السلطة التأديبية حرية كبيرة في إعتبار الفعل أو الإمتنـاع عنـه مخالفـة تأديبية، والوسيلة الوحيدة في مواجهة تلك الحرية هي الرقابة القضائية المفروضة علـى سلطة الإدارة في هذا الشأن.

2) لقد حقق مبدأ شرعية العقوبة التأديبية قدراً كبيرً من الحماية للموظف العام من خلال حصر وتحديد المشرع في دولتي الدراسة الكويت والأردن للعقوبات التأدبية وعدم جـواز معاقبة الموظف إلا بأحد العقوبات التي يقررها القانون، إلا أن سلطة الإدارة في اختيـار عقوبة من بين تلك العقوبات المحددة على سبيل الحصر لإنزالها على أي مخالفة مرتكبـة من جانب الموظف بسبب عدم حصر المخالفات التأديبية قد تؤدي إلـى تشـديد العقوبـة التأديبية الموقعة على نحو لا يتناسب مع المخالفة المرتكبة، وعليه فإنه لا يمكن تدارك هذا الخلل إلا من خلال قيام الموظف بالطعن القضائي في القرار التـأديبي إذا رأى العقوبـة الموقعة عليه من الإدارة لا تتناسب مع مخالفته المرتكبة والذي يجب عليه في هذه الحالة أن لا يتردد في إلغاء العقوبة التأديبية لعدم الملائمة أو الغلـو بـين العقوبـة والمخالفـة المرتكبة.

3) إلغاء مجالس التأديب في دولة الكويت بصدور قانون الخدمة المدنية رقـم 15 لسـنة 1979 المعمول به في الوقت الحالي يمثل إنتكاسة كبرى في تطور النظام التأديبي لاسيما وأن مجالس التأديب التي تم إلغائها بالقانون المذكور كانت بمثابة محاكم تأديبيـة وكـان يتضمن تشكيلها عناصر قضائية لديها من الخبرة والدراية القانونية ما يتفق مـع مهمـة التأديب وذلك بحسبان التأديب من المسائل القضائية البحتـة، كمـا أن وجـود العنصـر القضائي في تشكيل تلك المجالس يكفل الحيادية والنزاهة والتجرد من الأهواء الشخصـية عند توقيع العقوبة التأديبية، ومن ثم يكون إلغاء مجالس التأديب في دولة الكويت يتجـافى مع المنطق ويتنافى مع مبادئ العدالة التي تتطلب أن يعهد بمهمة المسائلة والتأديب إلـى لجان تتعدد فيها الآراء ويتحقق معها الحيدة والشفافية والنزاهة.

4) يعد تسبيب القرار التأديبي من أهم الضمانات المعاصرة لتوقيع العقوبـة التأديبيـة على الموظف العام حيث يكفل تسبيب القرار التأديبي عدالة العقوبة الموقعة على الموظف لأن إلتزام السلطة التأديبية بتسبيب هذا القرار يعني ذكرها للأسباب الحقيقية التي دفعتهـا لتوقيع تلك العقوبة على الواقعة أو الوقائع المرتكبة من قبل الموظف والتي تشـكل بحـد

ذاتها مخالفة تأديبية أو مسلكية تستوجب العقاب، كما يعطي هذا التسبيب للمحكمة مراقبة العنصر الواقعي في القرار التأديبي وبسط رقابته القضائية عليه من حيث مدى صحة ثبوت الواقعة وتكييف الفعل المنسوب للموظف إن كان يشكل جرماً تأديبياً من عدمه ولاسيما في ظل القاعدة المستقرة فقهاً وقضاءاً بأن الإدارة غير ملزمة بالتسبيب إلا إذا أوجب القانون عليها ذلك.

5) ضرورة ضمانات حيادية ونزاهة السلطات التأديبية ولجان مجالس التأديب، ووجوب تسبيب القرارات التأديبية التي تصدر عن تلك السلطات ومراعاة مبدأ تناسب العقوبة مع المخالفة التأديبية أو المسلكية المرتكبة.

6) في حال إنقضاء الضمانات السابقة والمعاصرة لإصدار القرار التأديبي يتعين إتاحة الفرصة للموظف لتقديم تظلمه من القرار الصادر بحقه، كما يتعين إستمرار حماية الموظف وإعطائه فرصة أخرى في حالة عدم قبول تظلمه وذلك بتمكينه من إقامة دعوى قضائية يحق له بموجبها طلب الحكم له بإلغاء القرار التأديبي الصادر بحقه وتعويضه عن ما أصابه من أضرار مادية وأدبية (معنوية) بسبب هذا القرار.

7) لجوء الموظف للقضاء يعتبر من أهم الضمانات المتوفرة له بعد توقيع العقوبة عليه في حالة رفض تظلمه حقيقة أو حكماً حيث لم يبقى للموظف المتظلم سوى اللجوء الى القضاء الإداري في الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج والتي أصبحت الأردن تأخذ به بعد إصدار المشرع لقانون القضاء الإداري رقم 27 لسنة 2014، أو أمام القضاء العادي في الدول التي تأخذ بنظام القضاء الموحد كدولة الكويت وإن كان يوجد بها دائرة إدارية بالمحكمة الكلية.

التوصيـــــــات

1) جعل المشرع الكويتي من إختلاف المراكز الوظيفية في حالة تماثل الخطأ الوظيفي المرتكب سبباً لإختلاف نوع العقوبة المفروضة حيث ميز قانون الخدمـــة المدنيـــة بـــين مجموعة الموظفين القياديين وخصهم بعقوبات تأديبية محددة هي (التنبيه كتابة من الوزير – اللوم – الفصل من الخدمة) وذلك على العكس من العقوبـــات التأديبيـــة للمجموعـــات الوظيفية الأخرى والتي تصل الى خمسة أنواع مختلفة من العقوبـــات التأديبيـــة، ويـــرى الباحث أن هذه التفرقة لا يوجد لها أي مبرر ولا تتوافق مع نص وروح الدستور الكويتي ويعتبر خرقاً لمبدأ المساواة الذي يكلفه هذا الدستور، ولذلك يتمنى الباحث على المشـــرع الكويتي أن يمنح صغار الموظفين ذات الضمانات التي منحها لكبارهم خاصة وأنه قد تبنى الإتجاه الذي يدعوى إلى إلغاء الطبقية في نطاق الوظائف العامة عنـــدما ألغـــى التقســـيم الثلاثي للوظائف العامة التي كانت موجودة في التشريع السابق (موظـــف – مســـتخدم – عامل) إلا أنه لم يستطع التخلص من تلك النظرية الطبقية في قـــانون الخدمـــة المدنيـــة الحالي.

2) نظم المشرع الكويتي إجراءات وإختصاصات السلطات التأديبية مرتبطاً بتميزه بين مجموعتي الموظفين الكبار والصغار السالف بيانهم بالبند أعلاه ونتيجـــة لـــذلك تختلـــف السلطة التأديبية التي تختص بتأديب كل مجموعة منهما، وليس ذلك فحسب بل أنه وفقـــاً للمادة (62) من نظام الخدمة المدنية الكويتي فإن الســـلطة المختصـــة بتأديـــب شـــاغلي مجموعة الوظائف القيادية تختلف بإختلاف نوع العقوبة التي يجوز توقيعها على مـــوظفي ذات المجموعة، وهذا يعتبر أيضاً أمراً منتقداً حيث لم يقصر المشرع تمييزه غير المبرر بالبند السابق بين كبار الموظفين وصغارهم بل إمتد هذا التمييز ليلحق كبـــار المـــوظفين شاغلي مجموعة الوظائف القيادية، ولذلك يوصي الباحث المشرع الكويتي بتعديل نصوص مواد قانون ونظام الخدمة المدنية الحالي المتعلقة بالتفرقة والتمييز بين طوائف المـــوظفين سواء من حيث نوع العقوبة، الموقعة أو السلطة التأديبية المختصة بتوقيعها تحقيقاً لمبـــدأ المساواة الذي يكفله الدستور.

3) يوصي الباحث المشرع الكويتي بإعادة العمل بمجالس التأديب ومنحها صـــلاحيتها السابقة قبل إلغائها بقانون الخدمة المدنية رقم 15 لسنة 1979 وأن يحذو حـــذو نظيـــره الأردني في هذا الشأن لاسيما وأن الأخير قد نص في المادة (140/أ–2) من نظام الخدمة

المدنية على التجرد من قبل لجان التحقيق الرئاسية ومجالس التأديب من الإعتبارات الشخصية...، وهذا يحقق ضمانة أفضل للموظف العام.

4) لم ينص المشرع الأردني على أي إختصاص تعقيبي للسلطات التأديبية الرئاسية كالوزير أو الأمين العام، كما أنه لم يقوم بتنظيم الإختصاص التأديبي في حالة الإنتداب أو التكليف أو الإعارة عن المخالفات التي يرتكبها الموظف خلال فترة إنتدابه أو تكليفه أو إعاراته، وعلى ذلك يتمنى الباحث من المشرع الأردني العمل على إزالة هذا القصور نظراً لما يترتب على ذلك من تحقيق ضمانة أفضل للموظف.

5) ولأهمية التظلم الإداري في حل العديد من المنازعات بشكل ودي بين الموظف والإدارة يتمنى الباحث من الجهات الإدارية المختصة دراسة التظلم وتمحيصه بشكل دقيق ليكون القرار المسبب بشأنه بمنأى عن الطعن بإلغائه أمام القضاء الإداري، كما يتمنى توحيد مدد التظلم والطعن القضائي بنصوص قانونية واضحة وجازمة.

6) كما يتمنى الباحث من المشرع الكويتي أن يأخذ بنظام القضاء المزدوج وأن يحذو في ذلك حذو المشرعان الأردني والمصري خاصة وأنه لا يمكن القول بأن دولة الكويت تأخذ بنظام القضاء المزدوج بشكل صريح في ظل وجود دائرة إدارية بالمحكمة الكلية لنظر المنازعات الإدارية، لاسيما وأن الأخذ بنظام القضاء المزدوج يتحقق معه ضمانات أفضل سواء بالنسبة للموظف أو الإدارة من التي يحققها نظام القضاء الموحد.

7) كما يتمنى الباحث إعادة النظر في التشريع الوظيفي الكويتي وإعادة بنائه بطريقة يتحقق معها أكبر عدد من الضمانات التأديبية مع النص على بيان الأحكام التأديبية بقانون لاسيما وأن الكثير من الضمانات الأساسية للموظف ما زالت تجد سند تطبيقها في اللوائح على الرغم من عدم تمتع الأخيرة بالثبات والإستقرار النسبي الذي يتمتع به القانون.

قائمة المراجع :-

1) أحمد سلامة بدر – التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية الطبعة الأولى 2004 – دار النهضة العربية بالقاهرة – جامعة الكويت – كلية الحقوق .

2) أحمد محمد حسن السليطي – التحقيق الإداري مع الموظف العام – طبعة سنة 2000 – دراسة مقارنة (جمهورية مصر العربية – دول مجلس التعاون الخليجي)– جامعة الكويت – كلية الحقوق – إدارة المكتبات .

3) بدرية جاسر الصالح – قواعد إنهاء خدمة الموظف العام في القانون الكويتي (الأسباب والآثار) وفقاً لقانون الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لسنة 1979 والتأمينات الاجتماعية رقم 61 لسنة 1976 – كلية الحقوق – جامعة الكويت 1996 .

4) بدرية جاسر الصالح – سلطة التأديب في قانون التوظيف بالكويت – طبعة 1994 مطبوعات جامعة الكويت .

5) جورج شفيق ساري – القضاء الإداري – دار النهضة العربية بالقاهرة – سنة 2002.

6) خالد الزعبي – القانون الاداري – الطبعة الثالثة – دار الثقافة – الاردن – 1998.

7) سعد نواف العنزي – الضمانات الإجرائية في التأديب – دراسة مقارنة – دار النهضة العربية – القاهرة 2005

8) سلوى فيصل بهبهاني – النظام الوظيفي في ظل قانون ونظام الخدمة المدنية الكويتي – الجزء الأول – كلية الحقوق – جامعة الكويت 2011 .

9) سليمان الطماوي – القضاء الإداري (قضاء الإلغاء) – دار الفكر العربي – القاهرة 1986.

10) سليمان محمد الطماوي – القضاء الإداري (قضاء التأديب) – الكتاب الثالث – دار الفكر العربي 1987.

11) شريف الطباخ – التحقيق الإداري والدعوى التأديبية ودفوعها – دار الفكر والقانون بالمنصورة – الطبعة الأولى 2008 – جامعة الكويت – إدارة المكتبات .

12) شريف خاطر – مبادئ القانون الإداري – دار النهضة العربية بالقاهرة 2005.

13) عادل الطبطبائي – الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي – دراسة تحليلية وتطبيقية لأحكام القضاء الكويتي وقرارات مجلس الخدمة المدنية وفتاوى إدارة الفتوى والتشريع وديوان الموظفين – الطبعة الثالثة (معدله) 1998 – مكتب الدراسات

والإستشارات القانونية – وحدة التأليف والترجمة والنشر بكليـــة الحقـــوق – جامعـــة الكويت .
14) عبد العزيز عبد المنعم خليفة – شروط قبول الطعن بإلغاء القـــرار الإداري – مطابع الولاء الحديثة بالقاهرة – 2005.
15) علي خطار شطناوي – القانون الاداري الأردني (الكتاب الثـــاني) – الطبعـــة الأولى – دار وائل – الاردن – 2009.
16) كاظم بوعباس وآخرين – مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الفتوى والتشريع في شأن التظلمات الوظيفية العامة في الفترة من يناير 1990 ونهاية ديســـمبر 2000 – كلية الحقوق – جامعة الكويت سبتمبر 2002 .
17) محمد حميد العبادي – المبادئ العامة للقرار الاداري – الطبعة الأولـــى – دار وائل – الاردن – 2014
18) محمد علي الخلايلة – الوسيط في القانون الاداري – الطبعـــة الأولـــى – دار الثقافة – الاردن .
19) محمد وليد العبادي – الوجيز في القضاء الإداري (دراسة تحليليـــة قضـــائية مقارنة) ، دار المسار للنشر والتوزيع – الأردن – الطبعة الأولى 2004.
20) مصطفى محمود عفيفي – النظرية العامة للعقاب التأديبي في الوظيفة العامة – الطبعة الثانية 2007 – بدون ناشر
21) نايف مطلق المطيري ، منذر عبد العزيز الشمالي – تأديب العاملين في القـــانون الكويتي – مكتبة منشأة المعارف بالإسكندرية .
22) نوفان العقيل العجارمة – سلطة تأديب الموظف العام (دراســـة مقارنـــه) – الطبعة الأولى – دار الثقافة – الاردن – 2007.
23) محمد أمين البيانوني ، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة علـــى اعمـــال الإدارة دراسة مقارنة ، مجلة الإدارة العامة السعودية ، العدد 60 ، ص 193 ، ســـنة 1988 .
24) نجم الأحمد ، التظلم الإداري ، بحث منشور في مجلة جامعة دمشـــق للعلـــوم الاقتصادية والقانونية ، مجلد 29 ، العدد 3 ، ص 14 سنة 2013 .